

TAMPEREEN YLIOPISTO

Sanni Pietilä

KASVUKIPUJA

—

Suomen kehitysyhteistyön alku Nicaraguassa 1979–1982 osana kehitysyhteistyöpolitiikan
esiinnousua

Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

Historian pro gradu -tutkielma

Tampere 2013

PIETILÄ, SANNI: Kasvukipuja – Suomen kehitysyhteistyön alku Nicaraguassa 1979–1982 osana kehitysyhteistyöpolitiikan esiinnousua

Pro gradu -tutkielma, 104 s. + 3 liites.

Historia

Marraskuu 2013

Tutkielman kohteena on Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguan kanssa vuosina 1979–1982 osana Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan esiinnousua. Tutkielmassa esitetään, minkälaisessa kehitysyhteistyöpoliittisessa kontekstissa kehitysyhteistyö aloitettiin, miten se alkoi ja mitkä asiat siihen vaikuttivat. Aineiston analyysissä on käytetty lähdekriittistä menetelmää ja tutkielmassa on rakennettu kohdistettu teoria Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muodostamisesta Lauri Siitosen väitöskirjan *Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms* pohjalta.

Suomen kehitysyhteistyömäärärahat kasvoivat voimakkaasti vuodesta 1979 lähtien aina 1990-luvun alun lamaan asti. Tämä lisäsi eri toimijoiden kiinnostusta määrärahojen ohjaamiseen. Suomen liike-elämä, kansalaisjärjestöt, poliitikot ja puolueet ilmaisivat 1980-luvun alussa aiempaa voimakkaammin mielipiteensä siitä, missä ja miten Suomen tulisi tehdä kehitysyhteistyötä. Kehitysyhteistyötä koskevat päätökset teki pääosin ulkoasiainministeriön virkamiehet sekä hallituksen ministerit, erityisesti ulkoministeri ja pääministeri. Heidän intresseissään oli kuitenkin kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun takaaminen. Siten eri eturyhmien intressit tuli ottaa huomioon, jotta kaikki tukisivat määrärahojen kasvattamista. Eri ryhmien kannat saattoivat erota paljonkin toisistaan ja tämä aiheutti haasteita johdonmukaisen kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiselle.

Kasvaneet kehitysyhteistyömäärärahat mahdollistivat Suomen pitkäaikaisten ohjelmamaiden määrän lisäämisen. Maavalintaprosessiin, joka aloitettiin vuoden 1982 keväällä, tuotiin yhtenä vaihtoehtona mukaan Nicaragua. Suomi oli aloittanut kehitysyhteistyön maan kanssa vuonna 1980 niin kutsutun sandinistisen vallankumouksen jälkeen, joka oli tapahtunut kesällä 1979. Tätä oli edeltänyt maassa käyty tuhoisa sisällissota. Vallankumous päätti Nicaraguaa hallinneen Somoza-dynastian diktatuurin. Se mahdollisti niin Suomelle kuin monelle muullekin länsimaalle kehitysyhteistyön aloittamisen, mikä oli Nicaragualle tervetullutta sisällissodasta ja diktatuurista toipuvana maana.

Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguan kanssa oli jatkumoa aikaisemmalle kehitysyhteistyöpolitiikalle, jossa tärkeässä osassa olivat sekä Yhdistyneiden kansakuntien että like minded -maiden, erityisesti Pohjoismaiden toiminta. YK:n alaiset järjestöt kannustivat Nicaraguan auttamiseen ja tähän ryhtyivätkin kaikki like minded -maat. Tämä oli ryhmittymä, johon Suomi halusi itsensä samaistettavan länsimaaisen profiilin vahvistamiseksi. Siten yhteistyön aloittaminen Nicaraguan kanssa palveli tätä tarkoitusta. Myös maan avuntarve oli ilmeinen. Yhteistyö aloitettiin positiivisissa merkeissä, mutta sitä jarruttivat kokemattomuus ja määrärahojen allokointi. Kehitysyhteistyön tekeminen Nicaraguan kanssa ei herättänyt juuri julkista keskustelua ennen maan tuomista ohjelmamaakeskusteluun. Esitykset hallitukselle valittavista ohjelmamaista teki ulkoasiainministeriön alainen parlamentaarinen Taloudellisten kehityksensuhteiden neuvottelukunta (TALKE). TALKE:ssa puolueet ja etujärjestöt pääsivät ensimmäistä kertaa vaikuttamaan Suomen ohjelmamaiden valintaan.

Nicaraguan valitseminen lamautti koko maavalintaprosessin, sillä TALKE:n edustajat eivät päässeet konsensukseen siitä, tulisiko maata esittää ohjelmamaaksi. Siten vuoden 1982 lopussa TALKE ei ehdottanut yhtäkään uutta ohjelmamaata, vaikka neuvottelukunta oli yksimielinen muista esitettävistä maista. Maan valitsematta jättämiseen vaikutti sen ajautuminen uuteen sotaan, johon Yhdysvallat otti osaa tukemalla sandinisteja vastaan taistelleita contra-joukkoja. Kuitenkin tätä merkittävämpää oli, ettei mikään muu länsimaa ollut vakiinnuttanut kehitysyhteistyötä Nicaraguan kanssa ohjelmamaatasolla ja Nicaraguan valinta olisi särkenyt poliittisen tasapainon Suomen ohjelmamaiden joukossa. Kasvaneet määrärahat olivat lisänneet eri eturyhmien kiinnostusta kehitysyhteistyöpolitiikkaa kohtaan siinä määrin, että ohjelmamaiden tuli edustaa tasapuolisesti koko poliittista kenttää. Tilanteessa Suomen julkituodut kehitysyhteistyöpoliittiset linjaukset, jotka puolsivat Nicaraguan valintaa, jäivät poliittiselta ohjaukseltaan suuntaa-antaviksi.

Tutkielman aineistona on käytetty ulkoasiainministeriön arkiston Nicaraguan kehitysyhteistyötä koskevia asiakirjoja vuosilta 1979–1982 ja TALKE:n asiakirjoja vuosilta 1980–1982. Painettuina lähteinä on analysoitu Suomen kehitysyhteistyötä koskevia virallisjulkaisuja. Tämän lisäksi tutkielmassa on hyödynnetty muistitietoa haastatteluin ja muistelmin. Myös Suomi-Nicaragua-seuran arkistoaineiston läpikäynti on antanut tutkimuskysymykselle lisänäkökulmaa.

Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa on päättynyt vuonna 2012, joten aihe on varsin ajankohtainen. Lisäksi Suomen maavalintojen tarkemmat historialliset tulkinnat ovat toistaiseksi vielä harvinaisia. Tutkielma tarjoaa kohdistetun analyysin Suomen kehitysyhteistyön historiasta Nicaraguan tapaustutkimuskohteen kautta.

Asiasanat: Nicaragua, kehitysyhteistyö, 1970-luku, 1980-luku, ulkoasiainministeriö

Sisällys

1 Johdanto	5
1.1 Tutkimustehtävä ja metodi.....	9
1.2 Työn rakenne.....	12
1.3 Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan tutkimus.....	13
1.4 Lähteet	17
2 Kehitysyhteistyöpolitiikan muodostaminen.....	19
3 Kohti kasvun vuosia.....	27
3.1 Kehitysavusta kehitysyhteistyöksi.....	27
3.2 Vakiintumisen vuodet	34
3.3 Poliittista tasapainoa hakemassa.....	39
4 Kasvun vuodet.....	44
4.1 Määrärahojen kasvattamisen taustatekijät	44
4.2 Kasvun haasteet	48
5 Nicaraguan kehitysyhteistyön lähtökohdat	55
5.1 Vallankumous kehitysyhteistyön aloittamisen mahdollistajana	55
5.2 Suomen ja Nicaraguan suhteet ennen vuotta 1979	57
5.3 Yhteiskunnalliset tekijät	58
5.4 Sisällissodasta contra-sotaan	61
6 Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguassa	66
6.1 Kehitysyhteistyön toteuttaminen vuosina 1979–1982.....	66
6.2 Aloittamiseen liittyneet tekijät.....	75
6.3 Kehitysyhteistyötä rajoittaneet tekijät	80
6.4 Ohjelmamaakiista	82
7 Päätelmät.....	90
Lähteet ja kirjallisuus	96
Liite 1. Käsitteet.....	105
Liite 2. Lyhenteet	106

1 Johdanto

Suomen kehitysyhteistyössä alkoi 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa kasvupyrähdys, jota ei aikaisemmin ollut koettu. Tämä kehitysyhteistyömäärärahojen kasvukausi saavutti tavoitteensa lyhytaikaisesti vuonna 1991, jolloin kansainvälisesti asetettu normi 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL)¹ viralliseen kehitysapuun (*ODA, Official Development Assistance*)² ylitettiin. Laman seurauksena kehitysyhteistyömäärärahoja kuitenkin leikattiin merkittävästi.³ Ennen vuotta 1979 Suomen ODA-osuus oli pysytellyt alle 0,2 prosentin ja vasta vuonna 1971 Suomi oli ylittänyt 0,1 prosenttiosuuden. Määrärahat kasvoivat Suomessa muihin OECD-maihin verrattuna nopeimmin 1980-luvun alussa, mikä osittain johtui alhaisesta lähtötasosta ja muiden maiden heikon taloustilanteen vuoksi tekemistä budjettileikkauksista. Vuosien 1979–1991 aikana Suomen kehitysyhteistyön maksatukset seitsemäntoistakertaistuivat.⁴

Määrärahojen voimakas kasvattaminen tarkoitti sitä, että niiden ohjaamiseen kanavoitui aikaisempaa enemmän kiinnostusta. Vuosikymmenen taitoksessa Suomen kehitysyhteistyötä alkoi määrittää kehitysyhteistyöpolitiikan sisällöstä kamppaileminen, joka näkyi esimerkiksi kaupallisten intressien voimakkaampana vaikutuksena⁵ ja kansanedustajien sekä kansalaisten suurempana kiinnostuksena kehitysyhteistyötä kohtaan.⁶ Kasvava politiikanala sai myös enenevässä määrin osakseen arvostelua, ja 1980-luvun alkupuolella käytiin aikaisemmasta laajempaa julkista keskustelua Suomen kehitysyhteistyön toimintatavoista.⁷ Myös kehitysyhteistyön sidosryhmät lisääntyivät. Kasvavaa kehitysyhteistyötä toteutettiin yhä enemmän suomalaisten kansalaisjärjestöjen, yritysten ja konsulttifirmojen kautta.⁸

¹ Bruttokansantulo eroaa bruttokansantuotteesta siten, että siihen lasketaan mukaan myös ulkomaille maksetut ja sieltä saadut tulot.

² Ks. liite 1. ODA.

³ Rekola, Juha: *0,28 % itsekkyyden asteikolla – Raportti kehitysyhteistyöstä lama-Suomessa*. Like. Helsinki 1994. 87–88.

⁴ Siitonen, Lauri: *Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms*. Valtio-opin väitöskirja, Turun yliopisto. Turun Yliopiston julkaisuja Annales Universitatis Turkuensis, SER.B-TOM.283, 2005. 225.

⁵ Artto, Juhani: *Kohti Kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki 2005. 27.

⁶ Heikkola, Tuomo: *Kehitysmaat eduskunnassa: Eduskunnan aktiivisuus, asennoituminen ja asema kehitysyhteistyöpolitiikassa vuosina 1960–1981*. Yleisen valtio-opin pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto 1984. 93.

⁷ Artto 2005, 29–31.

⁸ Ainamo, Antti; Lindy, Ilari: *Lähetysseurasta kaupan tueksi – Suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia*. Yhteiskuntapolitiikka 78 1:2013. 73.

Kasvukausi ei ollut kivuton ainakaan kehitysyhteistyöstä vastanneen ulkoasiainministeriön näkökulmasta. Asetelma oli haastava kehitysyhteistyöosaston (KYO) ja määrärahojen kasvattamisen kannalta. Puolueilla, poliitikoilla, kansalaisjärjestöillä ja yrityksillä saattoi olla hyvin erilaisia intressejä Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan suhteen, ja kaikkien tuki oli tärkeää kasvun turvaamiseksi. Samaan aikaan kun eri intressiryhmien kantoja kuunneltiin tarkalla korvalla, KYO joutui myös sopeuttamaan toimintaansa kasvavaan trendiin. Kehitysyhteistyöpolitiikan linjaan vaikuttivat lisäksi kansainvälisten kehitysyhteistyöjärjestöjen sekä vastaanottaja- ja antajamaiden yhteistyön tuloksena syntyneet kansainvälisen apuregiimin normit, joita kuljetettiin suomalaiseen toimintaan. Näitä olivat esimerkiksi 0,7 prosentin ODA-osuus ja vähiten kehittyneiden maiden (*LDC, Least Developed Country*) suosiminen avun allokaatiossa. Kansainvälinen apuregiimi ei sisältänyt kuitenkaan normeja siitä, minkä maiden kanssa Suomen tulisi tehdä kehitysyhteistyötä. Suomella ei ollut itsellään sellaisia maavalintaa käsitteleviä normeja, jotka olisivat olleet niin vahvoja ja yleissitovia, että ne olisivat ohjanneet selkeästi maavalintaprosessia tilanteessa, jossa eri intressiryhmillä oli halu vaikuttaa maiden valitsemiseen. Tämä osoittautui haasteelliseksi, kun kehitysyhteistyömäärärahojen kasvettua tuli ajankohtaiseksi lisätä Suomen ohjelmamaiden⁹ joukkoa.

Maiden valitseminen oli siksikin haastavaa, että Suomelta löytyi rajatusti yhteistä historiaa kehitysmaiden kanssa. Aikaisempien kohdemaiden valinta ei ollut pääsääntöisesti Suomen oma-aloitteellisuuden tulos. Pohjoismaiden ja muiden länsimaiden valinnat, yhteispohjoismainen kehitysyhteistyö¹⁰ sekä kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK), suositukset olivat perinteisesti ohjanneet valintoja. Osittain avun allokaatioon olivat vaikuttaneet myös humanitaariset kriisit, kun hätäavun antaminen laajentui kehitysyhteistyösuhteeksi. Tällaiset tekijät olivat motivoineet Suomea aloittamaan kehitysyhteistyön esimerkiksi Tansanian, Vietnamin, Nigerian ja Sambian kanssa.

Nämä tekijät näyttelivät merkittävää osaa myös vuonna 1979, kun Keski-Amerikan Nicaraguassa tapahtui diktatuurin kaatanut niin kutsuttu sandinistinen vallankumous. Tämä oli ensimmäinen vasemmistolainen vallankumous Latinalaisessa Amerikassa sitten Kuuban.¹¹ Kumousta oli edeltänyt sisällissota, jonka seurauksena maassa vallitsi vakava humanitaarinen kriisi. Vuoden 1979

⁹ Ks. liite 1. Maaohjelmointi.

¹⁰ Ks. liite 1. Yhteispohjoismainen kehitysyhteistyö.

¹¹ Valtonen, Pekka: *Latinalaisen Amerikan historia*. Gaudeamus. Helsinki 2001. 337.

puolivälistä vuoteen 1986 Nicaragua vastaanotti kehitysyhteistyövaroina ja kehitysluottoina eri mailta, rahoituslaitoksilta ja järjestöiltä yhteensä 4,6 miljardia dollaria, eli noin 600 miljoonaa dollaria vuodessa.¹² Myös Suomi myönsi maalle hätäapua vallankumouksen jälkeen, ja samantapaisesti kuin Nigerian ja Vietnamin kohdalla, humanitaarisen avun antaminen johti kehitysyhteistyöhön maiden välillä. Ensimmäinen kehitysyhteistyöhanke Nicaraguan kanssa alkoi vuonna 1980 multi-bi- pohjaisena.¹³

Suomen ja Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittaminen on helppo ymmärtää sandinistisen vallankumouksen saamasta huomiosta käsin, mikä kanavoitui kansainvälisen yhteisön laajaksi tueksi. Yhteistyön kehittämiseksi ei kuitenkaan tarjoutunut otollisia olosuhteita ensimmäisten kahden vuoden jälkeen, sillä Nicaragua ajautui vuoden 1982 alusta vuosikymmenen loppuun asti kestäneeseen uuteen sotaan, jota Yhdysvaltojen presidentiksi noussut Ronald Reagan (1981–1989) tuki. Reaganille Nicaraguan sandinistit edustivat kommunismin leviämisen uhkaa – vaaraa ”toisesta Kuubasta”. Niin kutsutun contra-sodan aloittamisen myötä Nicaraguasta tuli yksi näyttämö lisää kylmään sotaan.¹⁴

Samaan aikaan kun Nicaragua oli ajautumassa sotatilaan, Suomessa aloitettiin kasvaneiden määrärahojen myötä ohjelmamaiden valintaprosessi alkuvuonna 1982. Hallitukselle kuului päättävältä ohjelmamaiden ottamisesta, mutta esityksen valmisti Taloudellisten kehityksensuhteiden neuvottelukunta (TALKE), joka oli vuodesta 1980 asti toiminut neuvoa-antava parlamentaarinen toimielin ulkoasiainministeriön alaisuudessa. Neuvottelukunnassa olivat edustettuina suurimmat puolueet, etujärjestöt ja tutkimuslaitokset sekä ministeriön henkilökunta. KYO esitti TALKE:lle valittavia maita senhetkisen maavalintakriteeristön pohjalta. Maiden joukossa oli myös Nicaragua, joka oli esittänyt Suomelle pyynnön päästä ohjelmamaaksi ja joka täytti viralliset maavalintakriteerit hyvin.

Ohjelmamaaesitys oli ensimmäinen, joka neuvottelukunnan oli määrä tehdä, mutta edustajat eivät päässeet konsensukseen esitettävistä maista. Erimielisyydet siitä, tulisiko Nicaraguaa esittää ohjelmamaaksi, kaatoivat koko esityksen ja neuvottelukunta ei lopulta ehdottanut ja hallitus ei siten

¹² Barraclough, Solon; van Buren, Ariane; Gariazzo, Alicia; Sundaram, Aujali; Utting, Peter: *Nicaragua – Desarrollo y supervivencia*. Transnational Institute. Iepala editorial. Madrid 1988. 23–36.

¹³ Ks. liite 1. Multi-bi -yhteistyö.

¹⁴ Westad, Odd Arne: *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. 2007. 344–347.

valinnut yhtäkään uutta maata lisättäväksi Suomen ohjelmamaiden ryhmään syksyllä 1982.¹⁵ Vasemmistopuolueet kannattivat voimakkaasti Nicaraguan valitsemista, mutta keskusta, kristilliset ja kokoomus sekä ministeriön poliittinen osasto eivät halunneet sisällyttää maata esitykseen. Julkituotuna syynä oli Nicaraguan ajautuminen yhdeksi kylmän sodan näyttämöistä vuoden 1982 alussa. Nicaragualle sekä Perulle, Mosambikille ja Burmalle, jotka olivat myös ohjelmamaaehdokkaita, varattiin kuitenkin seuraaville kolmelle vuodelle erilliset määräraha-kehitykset. Vuoden 1982 kehyspäättös Suomen vastaanottajamaista oli viimeinen suuri kohdemaita koskeva valinta ennen vuotta 2001. Seuraavien vuosikymmenien maapolitiikka perustui tämän päätöksen soveltamiseen, tarkistamiseen ja muovaamiseen, kunnes yksityiskohtaiset vastaanottajaluettelot menettivät merkityksensä 1990-luvulla.¹⁶

Vaikka Suomi ei nimennyt Nicaraguaa ohjelmamaaksi, yhteistyö vakiintui ja kasvoi tulevina vuosina. Laaja-alainen kehitysyhteistyö kesti vuoteen 2012, jolloin Suomi päätti karsia Nicaraguan pääkumppanimaiden listalta yli 30 yhteistyövuoden jälkeen. Bilateraalinen kehitysyhteistyö ajettiin alas vuoden 2012 aikana. Siten Suomen Nicaraguassa tehtävä kehitysyhteistyö käsittää enää alueellisia ja kansalaisjärjestöjen toteuttamia hankkeita. Vuonna 1994 avattu Managuan suurlähetystö sulkee ovensa ja toiminnot siirretään Meksikon suurlähetystöön vuoden 2013 loppuun mennessä.¹⁷

Suomi on yksi monista Nicaraguasta poislähteneistä antajamaista. Monet entiset Nicaraguan kumppanimaat ovat tehneet lähtöpäätöksen sen jälkeen, kun maan kehitys vuodesta 2006 lähtien on saanut huolestuttavia ja epädemokraattisia piirteitä. Esimerkiksi myös Ruotsi, Tanska, Norja, Hollanti, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja Saksa ovat lopettaneet Nicaraguan avun tai leikanneet sitä merkittävästi. Vilpilliset kunnallisvaalit 2008, abortin täyskielto 2006, maan perustuslain vastainen Daniel Ortegan valinta presidentiksi toista kertaa peräkkäin 2011, hallinnon korruptoituneisuus, opposition toiminnan kaventaminen ja ihmisten eriarvoinen kohtelu poliittisten mielipiteiden perusteella ovat olleet syitä avun katkaisemiselle. Tätä taustaa vasten oli hyvin oletettavaa, että

¹⁵ Tarkka, Ulla: *Kehitysyhteistyö ja valtion identiteettipolitiikka kylmän sodan aikana – Esimerkkinä Nicaraguan valitseminen Suomen kohdemaaksi*. Poliittisen historian pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto, 2011. 85.

¹⁶ Koponen, Juhani: *Oma suu ja pussin suu. Suomen kehitysyhteistyön suppea historia*. Ulkoasiainministeriön tilaama tutkimus Suomen kehitysyhteistyön historiasta. Luonnos. Helsinki 2005.

¹⁷ Suomen suurlähetystö, Managua: ”Suomen suurlähetystö Managuassa suljetaan vuoden 2013 loppuun mennessä” 15.1.2013.

[<http://www.finlandia.org.ni/public/default.aspx?contentid=267498&nodeid=31958&contentlan=1&culture=fi-FI>] Luettu 27.10.2013.

myös Suomi lopettaa kahdenvälisen kehitysyhteistyön.¹⁸ Nicaraguan ja Suomen kehitysyhteistyökumppanuuden päätyttyä 32 vuotta ja 325 miljoonaa dollaria¹⁹ myöhemmin on tarpeellista katsoa miten ja millaisessa ajassa yhteistyö sai alkunsa.

1.1 Tutkimustehtävä ja metodi

Tutkielmani tavoitteena on analysoida minkälaisen kontekstin Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka tarjosi Suomen kehitysyhteistyön aloittamiselle Nicaraguan kanssa, miten yhteistyö alkoi ja mitkä tekijät siihen vaikuttivat. Tällöin on tarkasteltava, mitkä tekijät olivat Suomen kehitysyhteistyön kasvun taustalla ja miten kasvu muutti Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaa. On myöskin tarpeellista analysoida, miten Nicaragua sopi Suomen kehitysyhteistyön kohdemaaksi ja mitkä tekijät toimivat yhteistyön puolesta ja sitä vastaan. Nicaraguan tapaustutkimuskohde on minulle väline tarkastella Suomen muuttunutta kehitysyhteistyöpoliittista tilannetta 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa. Aikarajaukseni on sandinistisesta vallankumouksesta vuoden 1979 puolivälistä maavalintaprosessin päättymiseen vuoden 1982 lopussa.

Vaikka kehitysyhteistyö on alana laaja ja käsittää huomattavan määrän muitakin kuin valtiollisia toimijoita, tämän tutkimuksen kohteena on Suomen julkinen kehitysyhteistyö. Siten tavoitteenani ei ole tutkia ODA-määritelmän ulkopuolisia rahasiirtoja Suomesta Nicaraguaan. Sivuan kuitenkin muitakin toimijoita, sillä kehitysyhteistyöpoliittisen kontekstin kannalta ne ovat relevantteja. Näen, että konteksti muovautuu kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden seurauksena. Näiden vuorovaikutuksessa ovat syntyneet kehitysyhteistyön instrumentit, instituutiot, linjaukset ja toimintatavat, joiden tunteminen on edellytys tutkimukselle. Kehitysyhteistyö on osa ulkopoliitiikkaa, mutta sen toteuttaminen on usein teknisempää ja enemmän tiettyjen toimintamallien sanelemaa kuin perinteisen ulkopoliitiikan.

Maailmanpankin tutkimusryhmän Michael Woolcock, Simon Szreter ja Vijayendra Rao toivovat, että historiantutkijat osallistuisivat kehityspoliittisten kysymyksien analysoimiseen enemmän kuin

¹⁸ Pietilä, Sanni: *Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguassa – eli sinne ja takaisin*. Hybris 1/2012 ”Valinta ja vastuu”. Verkkojulkaisu 1798–1247. Seppänen, Maaria: ”Lähteä vai jäädä? Avunantajien pulma Nicaraguassa” teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina: *Kehitysapukeisarin vaatekaapilla*. Like. Vantaa 2011. 81–91.

¹⁹ Embajada de Finlandia en Managua: *3 Décadas de Cooperación Finlandia – Nicaragua*. 2013. 10–11.

mitä he ovat tähän mennessä tehneet. Historiantutkijoiden tapa analysoida erilaatuisia, usein hajanaisia lähdemateriaaleja ja esittää näistä koherentteja tulkintoja tapahtumien kausaliteeteista ja mekanismeista tapahtumien kontekstin huomioiden on taito, jota olisi syytä hyödyntää enemmän kehityspoliittisten kysymyksien käsittelemisessä. Erityisesti historiantutkijoiden käyttämät menetelmät ja kysymysten kontekstointi ovat heidän mielestään tärkeitä analyyttisiä työkaluja, joiden avulla kehityspoliittikkakysymyksiin voitaisiin saada syvempi historiallinen ja paikallinen näkökulma, joka niistä jää joskus uupumaan.²⁰

Näen Woolcockin, Szreterin ja Raon mukaisesti, että juuri historiantutkimuksen metodien ja siihen olennaisesti liittyvän kontekstoinnin avulla voin tarjota Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muotoutumiseen toisenlaisen näkökulman. Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muodostumista on tarkasteltu esimerkiksi sellaisten tekijöiden kautta kuten maan pienuus, valtion taloudellinen tilanne, vasemmistopuolueiden osuus eduskunnasta, uskonto ja hyvinvointivaltion arvostus.²¹ Vaikka nämä tarkastelut voivat tarjota olennaista ja muihin maihin vertailtavissa olevaa tietoa kehitysyhteistyön trendeistä ja muuttujien vaikutuksista, voi lähempi historiatieteellinen tutkimus paljastaa toimintaan liittyneitä motivaatioita herkemmin. Tämän vuoksi tutkielmani keskiössä on analysoida tutkimusaineistoa historiantutkimukselle tyypillisen lähdekriittisen metodin avulla ja keskittyä erityisesti kontekstointiin.

Woolcockin, Szreterin ja Raon lähestymistapa kontekstointiin voisi kuitenkin olla syvempi. He kuvailevat, että historiantutkijoiden tunnustettu taito on heidän ”kykynsä uppoutua riittävyydellä koko ajanjakson kontekstiin”²². Esityksessä olisi ollut hyvä problematisoida tämän ajatuksen tueksi, miten kontekstit syntyvät. Esimerkiksi Markku Hyrkkänen on huomauttanut, ettei mitään etukäteen määrättyä kontekstia ole, joten tällaista koko ajanjakson määritettyä kontekstia ei sellaisenaan ole olemassa. Konteksti onkin tutkimustulos itsessään.²³

Hyrkkäsen mukaan kontekstoiminen on sekä tekstien että kontekstien tulkintaa. Tekstien merkitykset määräytyvät aina kontekstissa, sillä käsitys tekstistä määrittää käsitystä kontekstista ja käsitys kontekstista käsitystä tekstistä. Se, mihin teksti loppuu ja konteksti alkaa, on suhteellisen

²⁰ Woolcock, Michael; Szreter, Simon; Rao, Vijayendra: *How and Why Does History Matter for Development Policy?* Policy Research Working Paper 5425. World Bank 2010. 2–19.

²¹ Ks. esim. Siitonen 2005, 258–288.

²² Woolcock, Szreter & Rao 2010, 11.

²³ Hyrkkänen, Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino. Tampere 2002. 200–203.

mahdotonta määrittää. Kontekstoiminen onkin varsin haastavaa moniulottuvuudessaan ja -tulkinnaisuudessaan. Tämän lisäksi konteksteja on yleensä tarjolla runsaasti. Tutkijan on tehtävä päätös siitä, mitkä ovat hänelle relevantit kontekstit ja hyväksyttävä epävarmuus siitä, ovatko relevanteiksi valitut kontekstit oikeita.²⁴ Valintaa tehdessä on myös tiedostettava, että samalla kun ”oikeiksi valittujen” kontekstien avulla luodaan kytköksiä tutkittavan asian ja sen ympäristön välillä, luodaan tällöin myös katkoksia, sillä kaikkia asioita ei pidetä tutkimuksen kannalta relevantteina. Vastaavalla tavalla tutkittavan tekijän asettaminen tiettyyn kontekstiin saattaa irrottaa sen toisesta.²⁵

Kontekstoimisen problemaattisuutta olen lähestynyt erityisesti siihen ajatukseen nojaten, että konteksti on sekä tutkimuksen kohde että sen väline. Pyrin tulkitsemaan mahdollisimman perusteellisesti kansallisen ja kansainvälisen tason paineiden myötä syntyneitä kehitysyhteistyöpoliittista kontekstia, jotta voin nähdä sen vaikutukset Nicaraguan yhteistyön aloittamiseen. Pelkkien poliittisten olosuhteiden kuvailu ei muodosta kontekstia, vaan on myös pyrittävä ymmärtämään, miten olosuhteet on koettu ja nähty. Ymmärtäminen käy sitä paremmin, mitä enemmän olosuhteista ja sitä kautta niiden kokemisen mahdollisuuksista tietää.²⁶ Laaja tiedonintressi ja mielikuvitus ovat tässä prosessissa hyödyllisiä työkaluja. Mitä enemmän uskaltaa kuvitella erilaisia testattavia vaihtoehtoja ja mitä enemmän syvenyy erilaisiin lähdemateriaaleihin ja tutkimuskirjallisuuteen, sitä hedelmällisemmän välineen ja tutkimuskohteen kontekstista saa.

Tutkielman toisen luvun alussa selkeytän kehitysyhteistyöpoliittisen kontekstin rakentumista esittämällä teorian siitä, miten tutkittavalla ajanjaksolla Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka muodostui. Tämän teorian rakennan Lauri Siitosen valtio-opin väitöskirjan *Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms* teorian pohjalle. Siitonen on väitöskirjassaan tutkinut, kuinka pienien antajamaiden apupolitiikka on muodostunut ja miten maat ovat esimerkiksi omaksuneet kansainväliset normit osaksi kehityspolitiikkaansa. Hän on käyttänyt Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muodostusta sen alkuvuosista 2000-luvun alkuun esimerkkitapauksenaan. Vaikka Siitosen esittämät selitysmallit ovat hyvin varteenotettavia sellaisenaankin, koen, että rajatummalle tutkimuskysymykselle tarvitaan kohdistetumpi teoria. Esitetty teoria toimii

²⁴ Hyrkkänen 2002, 200–215.

²⁵ Dilley, Roy M.: ”Introduction: The Problem of Context” teoksessa Dilley, Roy M. (toim.): *The Problem of Context*. Berghahn Books . Oxford 1999. 2.

²⁶ Hyrkkänen 2002, 211–213.

selkärankana työn analyysille ja mahdollistaa tulkinnan siitä, miten vallinnut kehitysyhteistyöpolitiikka näkyi Nicaraguan kohdalla.

1.2 Työn rakenne

Tutkielma lähtee siis toisessa luvussa määrittämään Suomen kehitysyhteistyöpoliittista kenttää tutkittavalla aikajaksolla. Käsittelen teoriaosuuden jälkeen kolmannessa luvussa Suomen kehitysyhteistyön historiaa aloittaen 1950- ja 1960-luvuista, jolloin sekä Suomessa että kansainvälisesti kehitysapu muuttui kehitysyhteistyöksi. Vaikka usein näitä kahta termiä käytetään synonyymeinä, siirtyminen kehitysyhteistyötermin käyttöön oli harkittu liike, jolla haluttiin alleviivata toiminnan vastavuoroisuutta sekä yhdessä tekemistä yksipuolisen avunlahjoittamisen sijaan.²⁷ Tämän jälkeen käsittelen 1970-luvulla tapahtunutta kehitysyhteistyön vakiintumista lähtemättömäksi osaksi Suomen ulkopoliittikkaa. Vakiintumiseen liittyi myös poliittisten intressien hiljattainen kasvaminen, jota käsittelen omassa alaluvussa. Tämä piirre voimistui edelleen kehitysyhteistyömäärärahojen kasvaessa ja oli olennainen tekijä myös Nicaraguan kehitysyhteistyön alkuvuosissa.

Esitän neljännessä luvussa tulkinnan siitä, mistä Suomen kehitysyhteistyön kasvun vuodet 1979–1982 kumpusivat. Vaikka oman tutkielmani aikarajauksen vuoksi olen hieman keinotekoisesti määrittänyt kasvun vuodet juuri näiksi vuosiksi, on tärkeää huomata, että vuodesta 1979 alkanut kasvu jatkui aina vuoteen 1991 poliittisista kahnauksista huolimatta. Tarkastelen eduskunnan, poliitikkojen, virkamiesten ja kansalaisyhteiskunnan vaikutteita ajaa Suomen kehitysyhteistyömäärärahoja kohti kansainvälisesti tunnustettua 0,7 prosenttiosuutta BKTL:sta. Määrärahojen kasvaessa eri tahojen intressit kehitysyhteistyön allokoimista kohtaan suurenivat. Käsittelenkin omassa alaluvussaan sitä, miten nämä intressit tulivat ilmi ja eriytyivät sekä miten kasvanut kiinnostus ja kasvaneet määrärahat vaikuttivat Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaan erityisesti suhteessa maavalintoihin.

²⁷ Ks. esim. Ahtisaari, Martti: ”Kehitysapukysymyksen esilletulo Suomessa” teoksessa Rimón, Ariel (toim.): *Kehitysmaat ja Suomi*. Poliittisen historian laitos. Turun yliopisto. Julkaisuja C:8. Oy Länsi-Suomen kirjapaino. Rauma 1973. Siitonen 2005, 18.

Viidennessä luvussa taustoitan Nicaraguan historiaa ja siten vallankumouksen perustaa sekä kartoitan Suomen ja Nicaraguan välisiä suhteita ennen vuotta 1979. Esitän myös, mitkä yhteiskunnalliset tekijät vaikuttivat siihen, että sandinistisen vallankumouksen tapahduttua Nicaragua näyttäytyi potentiaalisena kehitysyhteistyön kohdemaana. Luvun lopuksi tarkastelen Nicaraguan tilannetta tutkittavana aikajaksona eli maan kehitystä sandinistisen vallankumouksen jälkeisestä ajasta niin kutsuttuun contra-sotaan.

Kuudennessa luvussa käsittelen Suomen kehitysyhteistyön aloittamista Nicaraguassa osana vuosikymmenen vaihteen kehitysyhteistyöpolitiikan kasvun vuosia. Aluksi esitän kehitysyhteistyön etenemisen vuosina 1979–1982, mikä mahdollistaa tarkemman analyysin kehitysyhteistyön aloittamiseen liittyneistä ja työtä rajoittaneista tekijöistä. Kehitysyhteistyö aloitettiin innostuneissa merkeissä, mutta monet tekijät olivat rajoittamassa tämän innostuneisuuden ohjautumista laajenevaksi kehitysyhteistyöksi. Sekä Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittamisessa että sitä rajoittaneissa tekijöissä ilmeni hyvin Suomen kehitysyhteistyön trendien vaikutus. Vahvimmin nämä näkyivät kuitenkin ohjelmamaakiistassa, jonka käsittelen viimeiseksi. Lopuksi esitän päätelmäni.

1.3 Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan tutkimus

Suomen kehitysyhteistyötä koskevissa poliittisissa ohjelmissa on perinteisesti määritelty, että kehitysyhteistyö on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kehitysyhteistyön analysointi osana ulkopoliitiikkaa on kuitenkin tutkimuksen kannalta tarpeeton raja. Yhtymäkohtia ja yhteisiä tavoitteita löytyy paljon, mutta tutkija sitoo kätensä turhaan olettaessaan, että kehitysyhteistyöpolitiikka on automaattisesti alisteista ulkopoliitiikan päämäärille. On osattava katsoa kehitysyhteistyötä myös omana eriytyneenä politiikanalanaan, joka eroaa laadullisesti perinteisestä ulkopoliitiikasta.

Pyrin puhumaan tutkielmassani kehitysyhteistyöpolitiikasta, sillä haluan korostaa, että kehitysyhteistyön taustalla on poliittinen päätöksenteko. Kehitysyhteistyöpolitiikka ja esimerkiksi kolmas maailma ovat myös tutkittavan ajan termejä. Nuorena politiikanalana kehitysyhteistyön käsitteet ja termit ovat olleet jatkuvassa muutoksessa. Esimerkiksi maita, jotka ovat vastaanottaneet

apua, on ensin kutsuttu alikehittyneiksi, sitten kehitysmaiksi. Myös erilaisia luokitteluja on lisätty yläkäsitteen alle, kuten vähiten kehittyneet maat, alemman keskitulon maat (*LIC, Lower Income Country*) ja hauraat maat (*fragile countries*).

Kehitysyhteistyön toiminnan lähtökohtana onkin, että on olemassa maita, jotka on määritelty kehitysmaiksi ja että kehityksestä on tullut toiminto, jonka voi saada toisessa maassa aikaan.²⁸ Kehitysyhteistyöhön liittyy myös aina konfliktinen elementti, sillä siihen käytettävät varat voitaisiin käyttää myös omien kansalaisten hyväksi.²⁹ Toiminnan pääasiallisena tavoitteena on köyhyyden vähentäminen, mutta kehitysyhteistyöpolitiikkaan heijastuu tämän päämäärän tavoittelussa monia intressejä. Yksinkertaisimmillaan politiikan määrittäminen voidaan nähdä antajamaan intressien (*donor self-interests*) ja vastaanottajamaan tarpeiden (*recipient needs*) sovittamisen tuloksena.³⁰ Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tarjota yksinkertaistusta kehitysyhteistyön muovautumisesta, vaan katsoa tapaustutkimuskohteen kautta tilannetta lähemmin.

Suomen kehitysyhteistyön historiaa on enimmäkseen tutkittu pitkinä aikajaksoina,³¹ keskittyen esimerkiksi poliittisen ohjelman laatimiseen tai julkiseen keskusteluun.³² Maavalintoja on tutkittu tilastollisesti ja erilaisin analyysimenetelmin. Nämä ovat tuottaneet tietoa Suomen yleisestä politiikasta suhteessa kohdemaihin.³³ Tarkemmat tulkinnat Suomen yhteistyön aloittamisen

²⁸ Wilska, Kent; von Bonsdorff, Max; Lahtinen, Matti; Rekola, Juha: *Köyhdytetyt – Ihmiskunnan epävirallinen enemmistö*. KEPA, julkaisusarja 25. Gummerus. Jyväskylä 2004. 15.

²⁹ Siitonen 2005, 310.

³⁰ Ks. esim. Siitonen 2005, 24. Utz, Robert: *Will Countries with Insufficient Aid Please Stand Up?* CFP Working Paper Series No. 7. 9/2010.

³¹ Ks. esim. Siitonen, Lauri: *Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms*. Valtio-opin väitöskirja, Turun yliopisto. Turun Yliopiston julkaisuja Annales Universitatis Turkuensis, SER.B-TOM.283, 2005. Heikkola, Tuomo: *Kehitysmaat eduskunnassa: Eduskunnan aktiivisuus, asennoituminen ja asema kehitysyhteistyöpolitiikassa vuosina 1960–1981*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1984. Artto, Juhani: *Kohti Kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki 2005. Ainamo, Antti & Lindy, Ilari: *Lähetysseurasta kaupan tueksi - Suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia*. Yhteiskuntapolitiikka 78 1:2013. Koponen, Juhani: *Oma suu ja pussin suu. Suomen kehitysyhteistyön suppea historia*. Ulkoasiainministeriön tilaama tutkimus Suomen kehitysyhteistyön historiasta. Luonnos. Helsinki 2005. Remes, Matti: *Etiikkaa ja valistunutta itsekkyyttä – Suomen ja Tanskan kehitysyhteistyön motiivit*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1998.

³² Ks. esim. Savolainen, Suvi: *Ulkopolitiikan sivuraiteilla. Kehitysyhteistyön ja ulkopoliittikan aktivoituminen 1970-luvun alussa – tarkastelukohteena kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2003. Marttila, Oili: *Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka valinkauhassa. Analyysi kehitysyhteistyöpoliittisesta keskustelusta 1970-luvun jälkipuoliskon muuttuneissa olosuhteissa*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1984.

³³ Esimerkiksi Mikko Hietanen on pro gradu -tutkielmassaan tutkinut kahdenvälisen kehitysyhteistyön tavoitteiden toteutumista faktori-, variassi- ja erotteluanalyysillä, mutta hän sivuuttanut tavoitteiden kvalitatiivisen tarkastelun. Ks. Hietanen, Mikko: *Toteutuvatko kahdenvälisen kehitysyhteistyön tavoitteet? – Vertaileva tutkimus Suomen kahdenvälisen kehitysavun kohdemaista kehitysyhteistyön tavoitteiden valossa 1980-luvulla*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1993. Ks. myös Kivimäki, Timo & tutkimusryhmä: *Sanat ja teot Suomen*

motivaatioista eri maiden kanssa ovat harvassa. Ajallisesti laajoissa tutkimuksissa ei ole pystytty syventymään Suomen maavalintakysymyksiin tarkemmin, ja tämä on saattanut johtaa tulkintoihin, joita ei ole kohdistetummalla tutkimuksella haastettu. Myöskin viranomaisjulkaisuista voi nähdä ainakin Nicaraguan kohdalla, ettei kehitysyhteistyön aloittamisesta ole selkeää kuvaa tai se on virheellinen.³⁴ Suomen kehitysyhteistyön historian kertominen on levännyt myös osittain toimittajien laatimien teosten varassa.³⁵ Populaareissa esityksissä on vaarana kuitenkin tapahtumakulkujen monitahoisuuden mustavalkoistaminen. Esimerkiksi toimittaja Heikki Aittokoski näkee vuonna 2013 julkaistussa teoksessaan *Narrien laiva*, että Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguassa aloitettiin vasemmistopoliitikoiden idealististen motivaatioiden seurauksena.³⁶ Siten tulkinta rakentuu yhden elementin varaan, mikä hiljentää kaikki muut kehitysyhteistyön aloittamiseen liittyneet tekijät.

Maavalintoja tulisikin tarkastella tarkemmin kehitysyhteistyöpoliittisessa kontekstissa, joka tarjoaa relevantin kehyksen valintojen motivaatioiden ymmärtämiselle. Nicaraguan kehitysyhteistyön sijoittaminen tähän kontekstiin tuo ilmi, että yhteistyön aloittaminen oli aiemman kehitysyhteistyöpolitiikan jatkumoa, millä ei kuitenkaan ollut edellytyksiä laajentua ilman poliittista keskustelua kasvaneiden kehityspoliittisten intressien vuoksi. Yhteistyö kuitenkin palveli Suomen intressiä samaistua muiden länsimaiden joukkoon ja se aloitettiin innostuneesti. Nicaraguan valinta ohjelmamaaksi jäi loppu viimein kiinni siitä, että eri eturyhmät eivät päässeet asiasta yksimielisyyteen. Nicaraguan sisällyttäminen esitykseen olisi kasvattanut vasemmistolaisten maiden osuutta Suomen ohjelmamaissa, mikä ei mennyt läpi aikana, jolloin kehitysyhteistyöpolitiikan tuli olla ohjelmamaiden suhteen tasapuolista.

Myös Ulla Tarkka on tarttunut Nicaragua-yhteistyön aloittamiseen vuonna 2011 tehdyssä pro gradu -tutkielmassaan, mutta hänen käsittelee kysymystä identiteettipoliittisesta näkökulmasta.

kehitysyhteistyössä. Tilastollinen selvitys poliittisten tavoitteiden heijastumisesta kehitysyhteistyön määrärahojen kohdentumisessa. Ulkopoliittinen instituutti. Helsinki 1994.

³⁴ Ks esim. Embajada de Finlandia en Managua: *3 Décadas de Cooperación Finlandia – Nicaragua*. Managua, 2013. Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Co-operation: *Evaluation of Bilateral Development Co-operation between Nicaragua and Finland. Evaluation Report 2002:4*. Edita Prima Oy. Helsinki 2002. Julkaisuihin esimerkiksi kerrotaan Nicaraguan valinnasta vuonna 1982 Suomen ohjelmamaaksi. Vuoden 2012 evaluaattoriraportti on julkaisuista taustatiedoistaan ajantasaisin. Ks. Caldecott, Julian; van Sluijs, Fred; Aguilar, Benicia; Lounela, Anu: *Evaluation Report 2012:1: Country Programme between Finland and Nicaragua*. Ulkoasianministeriö 2012. 50.

³⁵ Virtanen, Rauli: *Kaivoja köyhille? Suomalaisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*. WSOY 2013. Rekola, Juha: *0,28 % itsekkyyden asteikolla – Raportti kehitysyhteistyöstä lama-Suomessa*. Like. Helsinki 1994. Aittokoski, Heikki: *Narrien laiva*. HS-kirjat 2013. Juva 2013.

³⁶ Aittokoski 2013, 105–108.

Tutkielmassaan *Kehitysyhteistyö ja valtion identiteettipolitiikka kylmän sodan aikana – Esimerkkinä Nicaraguan valitseminen Suomen kohdemaaksi* Tarkka tarkastelee ”Miten sisä- ja ulkopoliittinen toimintaympäristö vaikuttivat Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaan, ja millainen oli sen suhde valtion identiteettiin”³⁷ sekä miten ja miksi Nicaraguan valitseminen politisoitui. Tarkan lähestymiskulma on mielenkiintoinen, mutta valitettavasti hänen identiteettipoliittinen analyysinsä on jäänyt heikoksi. Hän ei määrittele rakennettiinko Suomen identiteettiä suhteessa länsimaisen profiilin tukemiseen vai puolueettomuuspolitiikan mukaisesti. Tämä on johtanut työssä osioihin, jotka ovat keskenään ristiriitaisia. Esimerkiksi päätelmissään Tarkka tuo esiin, että Nicaraguan yhteistyö sekä oli että ei ollut ristiriidassa puolueettomuuspolitiikan suhteen.³⁸

Suomi pyrki pitämään matalaa profiilia Nicaraguan ja Suomen kahdenvälisessä suhteessa, koska sosialistisen hallituksen voimakas tukeminen oli Suomen puolueettomuuspolitiikan vastaista. Kehitysyhteistyöpolitiikka oli kuitenkin sellainen ulkopoliittinen areena, jolla kannanottojen ei katsottu suoranaisesti vaarantava Suomen puolueettomuuspolitiikkaa.³⁹

Myös analyysiosassa Tarkka painottaa Nicaraguan kehitysyhteistyön yhteensopimattomuutta Suomen puolueettomuuspolitiikkaan ja päätelee, että Suomi oli Nicaraguan kehitysyhteistyön suhteen passiivinen.⁴⁰

Olemme päätyneet Tarkan kanssa monessa kysymyksessä erilaisiin tulkintoihin samasta aineistosta eri näkökulmien takia. Osittain tutkielmani on rakennettu Tarkan tutkielman kritiikiksi, sillä tulkintamme ovat ratkaisevasti erilaiset niin ohjelmamaaprosessista kuin myös osin kehitysyhteistyön aloittamisen kulusta. En voi yhtyä Tarkan tutkimustulokseen siitä, että Nicaragua jätettiin valitsematta ohjelmamaaksi, koska tämä nähtiin Suomen puolueettomuuspolitiikan vastaisena. En myöskään näe Tarkan lailla, että Suomi olisi ollut passiivinen aloittamaan kehitysyhteistyön Nicaraguan kanssa tai että yhteistyöhön ryhtyminen olisi poikennut Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan aiemmasta linjasta. Toisaalta tutkielmani rakentuu joiltakin osin Tarkan työn pohjalle, sillä vaikka olemme päätyneet monissa kysymyksissä eri lopputuloksiin, voin yhtyä tästä huolimatta Tarkan yksittäisiin päätelmiin. Olen hyödyntänyt hänen analyysiaa erityisesti ulkoasiainministeriön lehtileikemateriaalista, jota hän on käynyt laajemmin läpi.

³⁷ Tarkka 2011, 9.

³⁸ Tarkka 2011, 98–104.

³⁹ Tarkka 2011, 98.

⁴⁰ Ks. esim. Tarkka 2011, 89, 77, 72.

Keskeinen teos tutkielmalleni on jo aikaisemmin esitelty Lauri Siitosen väitöskirja (*Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms*), johon perustan teoreettiset lähtökohtani. Siitonen nojaa itse jossain määrin analyysiaan David Halloran Lumsdainen teokseen *Moral Vision in International Politics – The Foreign Aid Regime 1949–1989*, joka on auttanut myös minua sijoittamaan tutkielmani osaksi kansainvälistä kontekstia. Lumsdaine käsittelee teoksessaan 18 länsimaan tekemää kehitysyhteistyötä 40 vuoden ajalta. Yksi Lumsdainen tutkimista maista on Suomi, mikä on harvinaista, sillä Suomen kehitysyhteistyötä ei ole usein analysoitu kansainvälisissä eri maiden kehitysyhteistyöpolitiikkaa käsittelevissä tutkimuksissa.⁴¹

1.4 Lähteet

Alkuperäislähteinäni toimivat ulkoasianministeriön, erityisesti kehitysyhteistyöosaston, asiakirjat Nicaraguaa koskien vuosilta 1979–1982 ja TALKE:n täysistuntojen ja työvaliokunnan sekä neuvottelukunnan ensimmäisen jaoston, niin kutsutun kehitysjäoston, pöytäkirjat TALKE:n aloitusvuodesta 1980 vuoteen 1982.⁴² Asiakirjoihin on kirjattu suhteellisen tarkasti kokouksien osallistujien puheenvuorot ja tapaamisten keskustelut, mutta on syytä olettaa, että olennaisia keskusteluja on käyty myös niiden ulkopuolella. Tätä aukkoa paikkaa tekemäni haastattelut, mutta niiden vähyyden vuoksi yleistysten vetämisessä täytyy olla harkitsevainen. Näiden lisäksi käytän tutkimuksen lähteinä niiltä osin kuin tarpeellista komiteamietintöjä ja eduskunnan asiakirjoja sekä Nicaraguan kehitysyhteistyötä käsitteleviä ulkoasianministeriön julkaisuja. Nämä edustavat virallisia valtiollisia dokumentteja.

Olen käynyt läpi myös Suomi-Nicaragua-seuran aineistoa, joka on tuonut tutkimukselle lisäperspektiiviä. Tutkittavilta vuosilta aineistoa ei ole kuitenkaan paljon, sillä seura perustettiin vasta vuonna 1981. Tästä syystä olen käyttänyt tätä aineistoa vähän. Aineisto myös edustaa Nicaraguan yhteistyöhön myönteisesti suhtautuvaa kantaa, joten sen pohjalta ei pysty vetämään

⁴¹ Siitonen 2005, 16.

⁴² TALKE:n alla toimi 5 jaostoa ja työvaliokunta. Ensimmäisessä jaostossa käsiteltiin kehityspoliittisia kysymyksiä, toisessa kehityskauppaa, kolmannessa teollista yhteistyötä ja kansainvälisiä rahoituskysymyksiä, neljännessä sopeuttamiskysymyksiä ja viidennessä elintarvike- ja maatalouskysymyksiä. Tämän lisäksi TALKE järjesti täysistuntoja.

yleisiä tulkintoja siitä, miten Nicaraguahan suhtauduttiin Suomessa 1980-luvun alussa. Tämän lisäksi olen käynyt läpi Ulkoasiainministeriön arkiston lehtileikekokoelmaa vuodelta 1982, mikä avaa maavalintaprosessin julkista ulottuvuutta. Olen saanut myös käyttööni TALKE:n jäsenen Unto Vesan sekä TALKE:n puheenjohtajan ja vuonna 1982 ulkoministerinä toimineen Pär Stenbäckin kotiarkistojen asiakirjoja.

Lähihistorian tutkimuksen haasteena on, että arkistolähteet ovat usein päätöspöytäkirjoja, joiden taustalla on keskusteluja, joista ei ole arkistomateriaalia. Tämä rajoitti jossain määrin myös omaa tutkimustani, joten hain kysymykseen lisänäkökulmaa haastatteluiden ja muutamien muistelmien avulla. Muistitiedon käyttäminen on työssäni tutkimuksellinen sivujuonne, jota olisi voinut laajemmassa tutkielmassa hyödyntää enemmänkin. Vaikka muistitiedon käyttämiseen liittyy epäilyksiä ja haasteita, voi haastatteluiden kautta saada esimerkiksi tutkimuskysymyksestä sellaista tietoa, jota ei olisi ollut löydettävissä arkistomateriaalista.⁴³ Tämän todistin myös omassa tutkielmassani. Käyttämällä muistitietoa voidaan rikkoa arkistoaineiston rajoituksia ja myös nähdä laajempi kuva siitä, mitä viranomaisten käsissä oleva kysymyksenasettelu ja vastaaminen voi virallisista dokumenteista tarjota.⁴⁴

Haastattelin TALKE:n SDP:n edustajaa Unto Vesaa, KYO:n kehitysyhteistyösihteeriä ja myöhempää Nicaraguan vastaavaa asianhoitajaa Eeva-Liisa Myllymäkeä ja ensimmäisen Nicaraguahan lähteneen valtuuskunnan jäsentä ja myöhempää Keski-Amerikan kiertävää suurlähettilästä Risto Veltheimia. Tämän lisäksi olen haastatellut entistä kehitysyhteistyösihteeriä Ritva Jolkkosta sähköpostitse ja Nicaragua-aktiivia, myöhempää Kansainvälisen solidaarisuussäätiön Nicaraguan maakoordinaattoria Jukka Pakkalaa Skype-sovelluksen avulla. Tiedostan, että haastateltavieni joukko voisi olla poliittisesti edustavampi. Kysymykseni koskivat kehitysyhteistyön motiiveja, käytäntöjä, siihen liittyneitä asenteita ja mielipiteitä ja sen esteitä.

Lähdeaineistoni on hyvin mosaiikkimainen, koska jäsenneltyjä esityksiä aiheesta on vähän. Koinkin tutkielmani suurimmaksi haasteeksi sen sijoittamisen Suomen kehitysyhteistyön historiaan, jonka monet osat ovat vielä tutkimatta. Olen päätenyt tällaisessa tilanteessa hyödyntämään hyvin erilaisia

⁴³ Soikkanen, Timo: ”Historiankirjoituksen ”etulinja” reaaliaikaan!” teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): *Lähihistoria - Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*. Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 1. Turku 1995. 120–121.

⁴⁴ Fingerroos, Outi; Peltonen, Ulla-Maija: ”Muistitieto ja tutkimus” teoksessa Fingerroos, Outi; Haanpää, Riina; Heimo, Anne; Peltonen, Ulla-Maija: *Muistitietotutkimus – Metodologisia kysymyksiä*. Hakapaino Oy. Helsinki 2006. 11–12.

lähdeaineistoja, jotta tutkimuksen pohja olisi mahdollisimman kattava mutta samalla työekonomisesti hallittava. Niin kuin tutkija Mikko Majander, näen lähihistorian tutkimisen tärkeäksi sen haasteista huolimatta, sillä ihmiset pohjaavat usein historialliset analogiansa ja tulevaisuuden toimintansa suhteessa lähimenneisyyteen. Tämän takia lähihistoriaa on tutkittava, jotta se ei muotoudu myyttien kasvualustaksi ja jotta siihen ei heijastettaisi selitysmalleja, joita ei ole riittävästi problematisoitu.⁴⁵ Nicaraguan kahdenvälinen kehitysyhteistyö on juuri tätä kirjoittaessa loppunut ja suurlähetystö sulkemassa oviaan, joten on oletettavaa, että Suomen kehitysyhteistyöstä Nicaraguan kanssa ollaan esittämässä lähitulevaisuudessa yhteenvetoja. Tämän takia on tärkeää, että keskustelu aiheesta jatkuu erilaisten tulkintojen kautta.

2 Kehitysyhteistyöpolitiikan muodostaminen

Luomalla selitysmalli Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muotoutumisesta tutkittavalla aikajaksolla saadaan kehikko kontekstille, jota voidaan täydentää tulkinnalla siitä, miten kehitysyhteistyöpolitiikkaan vaikuttaneet tekijät koettiin ja nähtiin. Tällöin voidaan tarkastella sitä, miten 1970- ja 1980-lukujen taitteen kehitysyhteistyöpolitiikka ilmeni Nicaraguan tapauksessa. Nojaan esityksen hyvin pitkälti Lauri Siitosen väitöskirjan analyysiin. En kuitenkaan rakenna teoriaa suoraan Siitosen teorian pohjalle, vaan olen hyödyntänyt hänen päätelmiään politiikkaan vaikuttaneista tekijöistä ja rakentanut tästä kohdistetumman teorian.

Olen päätenyt tähän ratkaisuun siksi, että Siitosen väitöskirjan keskiössä on tarkastelu siitä, miten kansainvälinen apuregiimi otettiin Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa huomioon 1950-luvulta 1990-luvun loppuun. Hän tarkastelee tätä kysymystä erityisesti identiteettien kautta. Identiteettien ottaminen tämän tutkielman keskiöön veisi sen hyvin lähelle Tarkan tutkielmaa. Lisäksi näen, että oman tutkimuskysymykseni tapauksessa on tärkeää antaa painoarvoa kansalliselle tasolle. Siitosen tutkimustehtävänä ei niinkään ole selvittää, mitkä olivat Suomesta lähtöisin olevat motivaatiot politiikan suhteen vaan miten kansainvälisiä normeja sovellettiin Suomen apupolitiikassa. Suomalaisten järjestöjen, puolueiden ja liike-elämän sekä ulkoministeriön virkamiesten toimet

⁴⁵ Majander, Mikko: "Onnistuiko Ostpolitik? – Kolme näkökulmaa kylmän sodan päättymiseen" teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): *Lähihistoria - Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*, Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 1, Turku 1995. 241.

mahdollistivat kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamisen 1970-luvun lopulta lähtien, ja heidän intressinsä näkyivät myös Nicaragua-kysymyksessä. Kansallisen tason toimijoiden korostuttua tällä ajanjaksolla olisi vaikeaa tukeutua Siitosen teoriaan sellaisenaan.

Suurien ja pienien avunantajamaiden kehityspolitiikan muotoutumista ajoi kylmän sodan aikana osittain eri intressit ja motiivit. Suuruus ei tässä yhteydessä tarkoita suhteellisesti suurta kehitysyhteistyötä, sillä pienemmät maat käyttivät kokoonsa nähden enemmän varoja kehitysyhteistyöhön kuin suuremmat valtiot. Siitonen näkee erittäin suuriksi antajamaiksi Yhdysvallat ja Japanin, jotka panostivat rahallisesti eniten kehitysyhteistyöhön, mutta jäivät silti sekä 0,7 prosentin osuudesta että OECD-maiden keskiarvosta niin 1980-luvulla kuin myöhemminkin. Hän pitääkin näitä kahta maata huonoina suoriutujina, kun taas hieman pienemmät mutta silti suuren kokoluokan antajamaat Ranska, Saksa ja Iso-Britannia pärjäsivät paremmin. Siitonen näkee Suomen yhdessä Australian, Belgian, Kanadan ja Sveitsin kanssa pieninä antajamaina, jotka suoriutuivat suhteellisen hyvin. Tanska, Hollanti, Norja ja Ruotsi olivat pieniä kehitysyhteistyön edelläkävijämaita.⁴⁶

Pienien antajamaiden kehityspolitiikan muotoutuminen oli vähemmän strategisesti suuntautunutta kuin suurien. Esimerkiksi Ranskan ja Iso-Britannian apupolitiikkaa määritteli niiden siirtomaahistoria. Pienet maat pystyivät vain rajallisesti vaikuttamaan bilateraalisesta⁴⁷ kehitysyhteistyön kautta esimerkiksi kolmannen maailman vakauteen tai kehitysmaakaupan ehtoihin. Tämän takia multilateraalisen⁴⁸ yhteistyön suosiminen oli niille tyypillistä. Suurien kansainvälisten järjestöjen kautta maat pystyivät vaikuttamaan tehokkaammin kansainväliseen rauhaan ja talouteen sekä ajamaan mieleistä kehityspolitiikkaa. Pienet antajamaat eivät kuitenkaan olleet homogeenisiä ja eroja niiden kehityspolitiikassa löytyi mitä suuremmin niiden yhteiskuntarakenne ja sisäpolitiikka poikkeisivat toisistaan. Pohjoismaiden kehityspoliittisista linjauksista löytyi kuitenkin merkittävästi samanlaisia piirteitä, sillä maita yhdistivät hyvinvointivaltiopolitiikka, laajat hallitukset, protestanttisuus ja vasemmiston vahva asema.⁴⁹ Muun muassa David H. Lumsdaine on esittänyt, että maat, jotka kannattivat vahvaa tulonjakoa oman maansa sisällä, toteuttivat tätä politiikkaa myös

⁴⁶ Siitonen 2005, 94–95.

⁴⁷ Ks. liite 1. Bilateraalin apu.

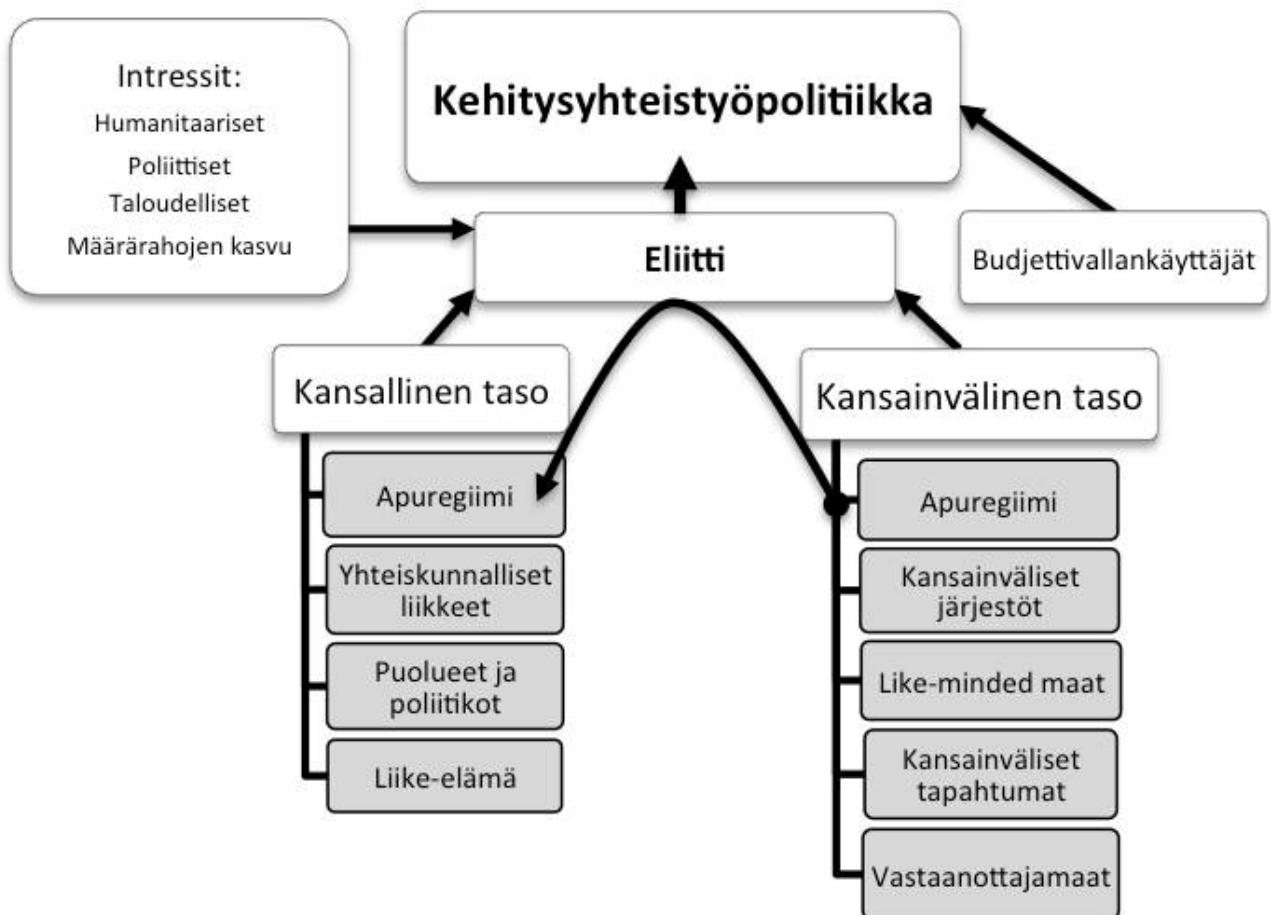
⁴⁸ Ks. liite 1. Multilateraalinen apu.

⁴⁹ Siitonen 2005, 123, 150, 154.

kansainvälisissä suhteissa.⁵⁰ Tästä huolimatta Suomi oli Pohjoismaista ainoa, joka ei saavuttanut 0,7 prosentin tavoitetta.⁵¹

Lumsdainen mukaan valtion ohjelman omaksuminen on ”pelikentän” luomista, missä ne, jotka halusivat ohjelman, joutuvat kilpailemaan toisten kanssa varojen käytön ja hallinnoinnin yksityiskohdista.⁵² Suomen 1970-luvun ja 1980-luvun taitteen kehitysyhteistyöpoliittinen pelikenttä on esitetty seuraavassa kuviossa:⁵³

Kuvio 1. Kehitysyhteistyöpolitiikan määrittäminen.



⁵⁰ Lumsdaine 1993, 115.

⁵¹ Siitonen 2005, 154. Islanti ei tässä tapauksessa lukeudu Pohjoismaihin.

⁵² Lumsdaine 1993, 51.

⁵³ Kiitän mallin teknisestä toteuttamisesta Jari Järvenpäästä.

Suomen kehitysyhteistyön linja ja toteuttaminen olivat ajanjaksolla harvojen päättäjien käsissä, vaikkakin he työskentelivät useiden vaikutteiden alaisena. Niin kutsumani *kehitysyhteistyöpoliittinen eliitti* oli olennaisessa asemassa toiminnan ohjaamisessa, minkä olen määrittänyt Siitosen väitöskirjan pohjalta. Siitosen mukaan on havaittavissa kaksi ulkopoliittista eliittiä, jotka vaikuttivat kansainvälisten normien välittämiseen: hallituksen ministerit, etenkin ulkoministeri ja pääministeri sekä ulkoministeriön johtavat virkamiehet. Presidentit Kekkonen ja Koivisto eivät ottaneet useinkaan kantaa kehitysyhteistyöhön. Analyysissani olen yhdistänyt nämä eliitit yhdeksi, sillä viime kädessä he linjasivat Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan. Tutkittavalla aikajaksolla eliitillä oli humanitaarisia, taloudellisia ja poliittisia intressejä, jotka erittelen tässä luvussa myöhemmin. Myös kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattaminen oli heidän agendassaan. Eliitin asemaa vahvisti se, etteivät kansanedustajat keskustelleet usein ulkopoliitikasta eikä kehitysyhteistyön asiantuntijuutta löytynyt juurikaan heidän keskuudestaan. Asiaan vaikuttivat kehitysyhteistyön monimutkaisuus ja toiminnallinen eroaminen muista poliittisista ja taloudellisista kansainvälisistä suhteista.⁵⁴ Vaikka kehitysyhteistyö oli keskittynyt eliitille, sen muotoutumiseen vaikuttivat maan sisältä ja ulkopuolelta tulleet tekijät ja toimijat. Kehitysyhteistyön laajuuden mahdollistivat käytettävät määrärahat.

Kehitysyhteistyössä on Suomen ulkopoliitikassa vahvin parlamentaarinen vaikuttamismahdollisuus, sillä kehitysyhteistyön volyymista päättävät valtion *budjettivallankäyttäjät* eli viime kädessä kansanedustajat.⁵⁵ Budjettia kuitenkin valmistellaan hallituksessa, valtionvarainministeriössä ja valtionvarainvaliokunnassa sekä neuvotteluissa eri ministeriöiden, tässä tapauksessa ulkoasiainministeriön, kanssa.⁵⁶ Tutkittavana aikajaksona budjettivallankäyttäjät kaikilla tasoilla olivat myötämielisiä määrärahojen kasvattamiselle.

Siitonen on väitöskirjassaan tutkinut, kuinka *kansainvälinen apuregiimi* löysi paikkansa Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa. Apuregiimiä on tässä työssä käytetty käsitteenä kuvaamaan kehitysyhteistyön normien kokonaisuutta. Tarkoituksena siten ei ole analysoida regiimiä sinällään, vaan käyttää regiimiä terminä sitomaan kehitysyhteistyön normit yhteen. Esitys kansainvälisestä

⁵⁴ Siitonen 2005, 165, 311–312.

⁵⁵ Kallenaution Jorma: *Suomi kylmän rauhan maailmassa – Suomen ulkopoliittikka Porkkalan palautuksesta 1955 Euroopan unionin jäsenyyteen 1995*. SKS. Vammala 2005. 418.

⁵⁶ Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY. Juva 1998. 355–365.

apuregiimistä ei ole kokonaisvaltainen, sillä siinä ei ole käsitelty laadullisia normeja. Kuvailtu apuregiimi perustuu Siitosen analyysiin sen sisällöstä vuosina 1980–1999.⁵⁷

Taulukko 1. Kansainvälisen apuregiimi.
<i>Periaatteena</i> kehityksen imperatiivi.
<i>Sääntöinä</i> avunantaminen suhteessa valtion kokoon, ODA:iin ei lasketa yksityisiä rahasiirtoja kehitysmaihin ja apua tulisi antaa sitä eniten tarvitseville. Vastaanottajamailla ei oikeutta vaatia apua. Niiden on näytettävä kehityspotentialinsa ja tehtävä velkasitoumukset ulkomaanveloista.
<i>Standardeina</i> 0,7 % BKTL-osuus, josta lahjaosuutta 86 (90) %. ODA:sta vähintään 15 % LDC-maille.
<i>Suosituksina</i> esimerkiksi multilateraalisen kehitysyhteistyön suosiminen, bilateraalisen ODA:n sitomatta jättäminen antajamaasta tehtyihin hankintoihin ja Saharan eteläpuolisen Afrikan suosiminen avun allokaatiossa.

Kansainvälisen apuregiimin periaatteellisenä pohjana on jaettu ymmärrys kehityksen imperatiivista (*imperative of development*), jonka mukaan kehitysmaita tulee kehittää. Imperatiivi on sidoksissa ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, sillä kehitysyhteistyö nähdään rauhan, kestävän kehityksen ja tasa-arvon työkaluna. Toiseksi se linkittyy taloudelliseen kasvuun, josta hyötyvät myös kehittyneet maat. Kolmanneksi imperatiivissa on kyse kansainvälisen solidaarisuuden osoittamisesta, johon kuuluu kansojen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen. Siitonen näkee, etteivät valtio tai julkinen mielipide legitimoi ODA:a, vaan edellä mainittujen tekijöiden myötä sen tekee kehityksen imperatiivi. ODA:n pohjana on kehitysmaiden oma vastuu kehityksestään, eli antajamaat auttavat maita auttamaan itseään, kun kehitysmaat niin virallisesti pyytävät.⁵⁸

Regiimin säännöt määrittelevät antajamaiden ja vastaanottajamaiden oikeudet ja velvollisuudet. Antajamaat ovat velvoitettuja panostamaan kehitysyhteistyöhön suhteessa varallisuuteensa ja erottamaan käytetyt varat muista kehitysmaihin kohdistuneista rahansiirroista. Kehitysyhteistyömäärärahat tulee ohjata kehitystarkoituksiin ja niiden tulee olla virallisia ja ehdoiltaan pehmeitä. Vuodesta 1972 lähtien antajamaat ovat sopineet suosivansa vähiten

⁵⁷ Siitonen 2005, 66–86.

⁵⁸ Siitonen 2005, 70–73.

kehittyneitä maita avun allokaatiossa. Koska kehitysyhteistyö on loppujen lopuksi vapaaehtoista, vastaanottajamailla ei ole oikeutta vaatia apua. Saadakseen apua maiden tulee osoittaa halua ja edistystä kohti kehitystä. Jatkuva apu edellyttää myös ulkomaanvelkojen velkasitoumuksia, joilla varmistetaan, ettei kehitysyhteistyömäärärahoja käytetä toisen antajamaan velkojen maksamiseen.⁵⁹

Säännöillä on vastinparinsa regiimin standardeissa. Tunnetuin standardi on 0,7 prosentin BKTL-osuus, jota suurin osa avunantajista ei ole saavuttanut tai pitänyt tasaisesti yllä. Sitä onkin tituleerattu kehitysyhteistyön koetinkiveksi. Vuonna 1978 avunantajamaat sopivat tavoitteen kokonais-ODA:n 86 prosentin lahja-asteesta sekä 90 prosentin tavoitteen LDC-maiden kehitysyhteistyön lahja-asteesta. Japania lukuun ottamatta OECD:n kehitysapukomiteaan DAC:n (*Development Assistance Committee*) kuuluneet maat pääsivät tähän tavoitteeseen. Tämän lisäksi vuodesta 1981 standardina on ollut vähintään 15 prosentin osuus ODA:sta käytettäväksi LDC-maiden kehitysyhteistyöhön.⁶⁰

Kehitysyhteistyöhön liittyvät suositukset ovat hyvin yleisiä etenkin kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Niille ei aseteta tiettyjä tavoitteita. Siitonen esittelee apuregiimin yhteydessä näistä kolme: multilateraalisen yhteistyön suosimisen, avun sitomattomuuden antajamaasta tehtyihin hankintoihin ja Saharan eteläpuolisen Afrikan suosimisen avun allokaatiossa. Nämä suositukset soveltuvat hänen tutkimukseensa.⁶¹ Järjestöt kuitenkin esittävät erilaisia kehityspoliittisia suosituksia usein, ja siten myös apuregiimi kehittyy.

Antajamaita ei rangaista normien piittaamattomuudesta, mistä hyvänä esimerkkinä on se, että vain muutama valtio on saavuttanut ja säilyttänyt 0,7 prosentin tason. On syytä myös huomata, että kehitysyhteistyön lähes kaikki osa-alueet ja erityisesti kehityksen imperatiivin ydinajatus kehitysmaiden kehittämistarpeesta ovat olleet miltei koko ajan kritiikin kohteena. Julkinen mielipide on kuitenkin säilynyt kehitysyhteistyölle suosiollisena, ja lähes jokaisen maailman valtion osallistuessa apuregiimiin joko avunantajana tai sen vastaanottajana voidaan sen asema nähdä vakaana.⁶²

⁵⁹ Siitonen 2005, 75–79.

⁶⁰ Siitonen 2005, 79–84.

⁶¹ Siitonen 2005, 84–86.

⁶² Siitonen 2005, 72–73.

Suomen apuregiimin pohja oli kansainvälisessä apuregiimissä, jonka normit kulkeutuivat Suomeen kehitysyhteistyöpoliittisen eliitin kautta (*elite learning*). Suomen poliittista linjaa käsiteltiin tarkemmin kehitysyhteistyötä koskevissa komiteamietinnöissä ja hallituksen kannanotoissa sekä valtion tulo- ja menoarvioiden perusteluissa. Suomen kehitysyhteistyöstä teetettiin vuonna 1978 ilmestynyt mietintö, joka toimi Siitosen mukaan ohjenuorana seuraavat 15 vuotta.⁶³ Tähän niin kutsuttuun Janssonin komitean mietintöön koottiin jo voimassaolevia normeja mutta myös suosituksia uusista toimenpiteistä. Esimerkiksi ensimmäistä kertaa vuonna 1973 määritellyt maavalintakriteerit vahvistettiin ja niitä täsmennettiin. Komitea sai nimensä sen puheenjohtajana toimineen Hufvudstadsbladetin päätoimittajan Jan-Magnus Janssonin mukaan. Kansallisen tason apuregiimi pyrki vastaamaan siihen, missä ja millä kriteereillä Suomi tekee kehitysyhteistyötä.

Suomen apuregiimi ei ollut tutkittavana ajanjaksona poliittiselta ohjaavuudeltaan vahva mitä tulee Suomen kohdemaiden valintaan, kun tarkastelee kysymystä kirjallisuuden, muistitiedon ja Nicaraguan tapaustutkimuskohteen pohjalta.⁶⁴ Janssonin komitean mietinnössä linjattiin, mitä kriteereitä Suomen vastaanottajamaalta vaadittiin, mutta kehitysyhteistyötä ohjasi ennemminkin eri ryhmien intressit kuin sitoutuminen maavalintakriteeristöön. Tämän tutkimuksen puitteissa on tarkoituksenmukaista keskittyä vain maavalintaan liittyviin normeihin, eikä esittää arviota siitä, miten muihin Suomen apuregiimin normeihin oli sitouduttu.

Suomen kehitysyhteistyön toteutukseen ja linjaan vaikuttivat myös *yhteiskunnalliset liikkeet*. Esimerkiksi suuret kansalliset keskusjärjestöt olivat yleensä edustettuina komiteoissa, joissa käsiteltiin kansainvälistä kaupankäyntiä ja kehitysyhteistyötä. Tämä sopi Suomen poliittisen järjestelmän korporatiivisuuteen. Yhteiskunnalliset liikkeet, kuten kansalaisjärjestöt, myös vastasivat enenevässä määrin Suomen kehitysyhteistyön toteutuksesta tutkittavana aikana.⁶⁵ Merkittävin yhteiskunnallinen liike kehitysyhteistyölle oli Prosenttiliike, jonka kautta noin 100 000 suomalaista teki lahjoituksia. Myös Suomen *liike-elämällä* oli kasvava vaikutus Suomen kehityspolitiikan sisältöön, toteutukseen ja instrumentteihin 1970- ja 1980-luvun taitteessa, kuten myös *puolueilla*, joita kasvava politiikanala alkoi kiinnostaa enemmän kuin aikaisemmin.

⁶³ Siitonen 2005, 221.

⁶⁴ Ks. esim. Hietanen 1993, 26.

⁶⁵ Siitonen 2005, 168–169.

Kansainväliseltä tasolta tulleet vaikutteet tulivat *kansainväliseltä järjestökentältä* sekä *like-minded -maista*, jotka olivat Suomelle tärkein viiteryhmä. Myös *kansainväliset tapahtumat* vaikuttivat Suomen kehityspolitiikkaan etenkin kylmän sodan kontekstissa. Esimerkiksi Vietnamin kehitysyhteistyötä piti harkita vuonna 1979 Kambodžan sodan valossa. Suomi oli jäsenenä kaikissa suuremmissa kehitysyhteistyötä käsittelevissä kansainvälisissä järjestöissä sekä kansainvälisen kehitysyhteistyön rahoituslaitoksissa. Näistä erityisesti YK oli vaikutukseltaan merkittävä, mutta toisaalta 1980-luvun kuluessa Maailmanpankin rooli suureni. Suomi toimi kansainvälisissä organisaatioissa yhdessä like-minded -maiden kanssa, joihin kuuluivat Pohjoismaat, Hollanti ja Kanada.⁶⁶ Suomi halusi samaistettavan itsensä näiden joukkoon kansainvälisen yhteisön silmissä ja usein Ruotsin esimerkin seuraaminen ohjasi vahvasti Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaa. *Vastaanottajamaat* vaikuttivat Suomen kehitysyhteistyöhön lähtökohtaisesti varsinkin maaohjelmoinnissa, jonka perustana toimivat maiden omat kehitysstrategiat.

Kehitysyhteistyöpoliittinen eliitti oli siis monien vaikutteiden kohteena, mutta sillä oli myös omia intressejä. Ilmeisimpänä oli taata *kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu*. Tämä pystyttiin takamaan, jos eduskunta kannatti määrärahojen nostamista. Näin ollen eliitin kannatti ottaa huomioon puolueiden intressit kehitysyhteistyön suhteen. Tutkittavalla aikajaksolla *taloudelliset intressit* olivat korostetusti esillä. 1970-luvun lopun öljykriisi ja vaikea taloudellinen tilanne saivat maat kilpailemaan samoista markkina-alueista. Valtio tuki suomalaisten yritysten pääsyä suhteellisen teollistuneiden ja öljyä vievien kolmannen maailman maiden markkinoille myös kehitysyhteistyön kautta.⁶⁷

Suomen kehitysyhteistyöpolitiikkaa läpileikkasivat kylmän sodan aikana myös *poliittiset intressit*, erityisesti kehitysyhteistyön tarjoama väylä samaistua muihin Pohjoismaihin ja muihin länsimaihin tavalla, joka ei herättänyt kylmän sodan kontekstissa konfliktia. Osaltaan tämä oli Suomen yksi alkuperäinen syy aloittaa kehitysyhteistyö. Kaikesta tästä huolimatta Suomen kehitysyhteistyön *humanitaarisia intressejä* ei pidä aliarvioida. Suomi pyrki tekemään kehitysyhteistyönsä hyvin, ja esimerkiksi maaohjelmointiin siirtyminen osoittaa halua painottaa vastaanottajamaan oikeutta määritellä kehitystarpeensa. Suomi myös tuki kehitysmaiden pyrkimyksiä oikeudenmukaistaa maailman taloussuhteita puoltamalla YK:ssa niin kutsun Uuden kansainvälisen talousjärjestyksen (UKTJ) hyväksyntää.

⁶⁶ Siitonen 2005, 135.

⁶⁷ Marttila 1984, 42.

Edellä esitetyt tekijät loivat raamin Suomen kehitysyhteistyöpoliittiselle kontekstille. Miten tekijät koettiin ja nähtiin, oli osittain sidoksissa kylmän sodan tilanteeseen. Tätä olettamusta ei kuitenkaan pidä ottaa lähtökohdaksi, sillä esimerkiksi Lumsdaine on esittänyt, että kylmään sotaan liittyneet argumentit ennustivat huonosti, mitkä OECD-maat tukivat kehitysyhteistyötä vahvasti ja ketkä puhuivat sen puolesta maiden sisällä.⁶⁸ Tämän lisäksi esimerkiksi Pekka Visuri on huomauttanut, että kylmän sodan aikaa tutkittaessa on vaarana, että sodan lopputulos tai ”ajanhenki” voivat alkaa liiaksi värittää tutkimuksen yleisluonnetta tai näkökulmien valintaa.⁶⁹

3 Kohti kasvun vuosia

3.1 Kehitysavusta kehitysyhteistyöksi

Maiden julkisista varoista rahoitettu kehitysapu ilmestyi valtioiden välisiin suhteisiin toisen maailmansodan jälkeen. Sen juuret ovat jäljitettävissä dekolonisaatioon ja siten uusien maiden valtionrakentamistarpeeseen, multilateraalista apua tarjoavien järjestöjen perustamiseen sekä Marshall-apuun, joka toimi bilateraalisen avun esimerkkinä.⁷⁰ Multilateraalista apua tarjosivat sodanaikaiset ja sen jälkeiset jälleenrakennus- ja apuohjelmat sekä instituutiot, joiden työ keskittyi aluksi Euroopan rakentamiseen. Tällaisia olivat esimerkiksi vuonna 1943 perustettu UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) Maailmanpankki ja siihen kuuluva IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*) sekä YK ja sen talous- ja sosiaalineuvosto (ECOSOC, *Economic and Social Council*), jotka perustettiin vuonna 1945. Yhdysvaltojen antaman Marshall-avun myötä perustettiin myös OECD:n edeltäjä OEEC (*Organization for European Economic Cooperation*), jonka yhteyteen perustettiin DAC, yksi vaikutusvaltaisimmista kehitysavun kansainvälisistä organisaatioista, vuonna 1961.⁷¹

⁶⁸ Lumsdaine 1993, 56.

⁶⁹ Visuri, Pekka: ”Suomi kylmässä sodassa” teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): *Lähihistoria - Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*. Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 1. Turku 1995. 271.

⁷⁰ Siitonen 2005, 177.

⁷¹ Lumsdaine 1993, 34–36.

Vuodesta 1949 alkaen apu alkoi kohdistua Euroopan jälleenrakentamisesta kolmanteen maailmaan. Yhdysvaltojen presidentti Harry S. Truman esitteli virkaanastujaispuheessaan vuoden 1949 alussa uudenlaisen köyhempien maiden tekniseen ja taloudelliseen auttamiseen keskittyneen Point Four -ohjelman, josta tuli seuraavien vuosien aikana perusta Yhdysvaltojen kehitysavulle. Samana vuonna IBRD alkoi suunnata lainat Euroopan sijaan kehitysmaille, ja YK:n alaisuuteen perustettiin EPTA (*Expanded Programme of Technical Assistance*), UNDP:n (*United Nations Development Programme*) toinen edeltäjä.⁷²

Yhdysvallat oli ensimmäinen maa, joka myönsi kehitysapua, ja alkuvuosina myös suurin avunantajamaa määrällisesti ja suhteellisesti. 1950-luvulle tultaessa Yhdysvallat alkoi painostaa muita länsimaita, jotka olivat toipuneet sodasta, jakamaan kehitysavun taakkaa (*burden sharing*).⁷³ Vuoteen 1957 mennessä useimmat teollistuneet maat olivat ottaneet käyttöön apuohjelman.⁷⁴ Yhdysvaltojen aloitteesta perustettiin myös DAC, jonka toimintatarkoituksena oli suunnitella ja tarkastella, kuinka kehitysapu jakaantui OECD-maiden kesken.⁷⁵ Varhaisimmat apuohjelmat keskittyivät kehitysmaiden auttamiseen erityisesti teknisesti ja taloudellisesti, sillä usko modernisaation vaikutusvoimaan oli 1950- ja 1960-luvuilla vahva. Tämä näkyi myös YK:n 1960-luvun alussa lanseeraamassa ensimmäisen kehityksen vuosikymmenen tavoitteissa ja keinoissa. Vaikka strategia oli luonteeltaan yleisluonteinen, se asetti kehitysavulle ensimmäistä kertaa kansainväliset tavoitteet.⁷⁶

Selitykset vaihtelevat siitä, miksi maat alkoivat soveltaa säännöllisiä kehitysapuohjelmia vähemmän kehittyneihin maihin 1950-luvun alusta lähtien, vaikka ne eivät olleet aikaisemmin toimineet tällä tavoin.⁷⁷ Esimerkiksi Olav Stokke näkee kehitysavun taustalla kylmän sodan vaikutuksen, kuten myös Carol Lancaster. Stokken mukaan kehitysapu syntyi kylmän sodan pelinappulaksi, jota länsimaat käyttivät demokratian ja vapaan markkinatalouden levittämiseen sekä kommunismin kaitsemiseen. Vastaavasti Neuvostoliitto suuntasi apunsa liittolaisilleen.⁷⁸ Lancasterin mukaan

⁷² Lumsdaine 1993, 34–36.

⁷³ Siitonen 2005, 76.

⁷⁴ Lumsdaine 1993, 34–36.

⁷⁵ Siitonen 2005, 76.

⁷⁶ Stokke 2009, 135, 138.

⁷⁷ Lumsdaine 1993, 30.

⁷⁸ Stokke, Olav: 'Foreign aid: What now?' teoksessa Stokke, Olav (toim.): *Foreign aid towards the year 2000: Experiences and Challenges*. EADI Book Series 18. Lontoo 1996. 20.

Yhdysvallat ei olisi välttämättä koskaan aloittanut kehitysapua ilman uhkaa kommunismin leviämisestä.⁷⁹

Myös David H. Lumsdaine näkee, että Yhdysvaltojen kongressi ei olisi luultavasti hyväksynyt Point Four -ohjelmaa tai Marshall-apua ilman tätä uhkaa. Hän kuitenkin huomauttaa, että kylmä sota pystyy selittämään kehitysapua vain osittain. Yhdysvaltojen painostettua muita länsimaita kantamaan osan kehitysavun taakasta, useat valtiot eivät suunnanneet apuaan Yhdysvaltojen mieltymyksien mukaan. Esimerkiksi vasemmistolainen Tansania oli hyvin suosittu vastaanottajamaa, ja 1970-luvulla Ruotsin johdolla Belgia, Suomi, Norja, Kanada ja Hollanti aloittivat kehitysyhteistyötä Kuuban kanssa. Monet näistä maista alkoivat apuaan myös Vietnamille ja myöhemmin Nicaragualle. Lisäksi alkuvuosina kirkkaasti suurimpana avunantajamaana loistanut Yhdysvallat vähensi apuaan alati. Suhteellisesti suurimmiksi auttajiksi ja apuregiimin kehittäjiksi nousivat pienemmät ja usein Yhdysvalta-kriittiset maat kuten Ruotsi, Norja ja Hollanti.⁸⁰ Kylmän sodan vastakkainasettelu oli merkittävää kehitysavun syntymiselle mutta sen vaikutus jossain määrin väheni ajan myötä. Sekä Stokke että Lumsdaine ovat yhtä mieltä siitä, että humanitaariset intressit ja koettu vastuu kehitysmaiden auttamisesta olivat tärkeämpiä motivaattoreita pienemmille nouseville antajamaille kuin strategiset intressit.⁸¹

Suomen kehitysaputoiminnan aloittamista on sovitettu vuosien 1957–1965 väliin. Tutkijoilla ei ole konsensusta siitä, mistä Suomen kehitysyhteistyön historian kertominen tulisi aloittaa. Useat mainitsevat tämän kysymyksen yhteydessä myös Ambomaassa, nykyisessä Namibiassa, tehdyn lähetystyön, joka alkoi 1860-luvulla. Tämä kokemus alusti Suomen myöhempää kehitysyhteistyötä Namibiassa ja toimi välillisesti Suomen kehitysapuohjelman taustalla. Antti Ainamo ja Ilari Lindy ovat huomauttaneet, että Suomen aloittaessa kehitysapua kirkollisilla toimijoilla ja lähetysseuroilla oli varteenotettavinta kokemusta kehitysmaiden arjesta. Suomen bilateraalisen kehitysyhteistyön periaatteet 1960-luvun alussa olivat tämän vuoksi lähellä kirkon arvomaailmaa.⁸² Kirkon ulkomaanapu ei kuitenkaan ollut pääasiallinen taustavoima Suomen oman kehitysapuohjelman perustamisessa. Suomen kehitysapuorganisaatio perustettiin vuonna 1965, jolloin ulkoasiainministeriön poliittisen osaston alle sijoitettiin kehitysaputoimisto, jossa työskenteli aluksi kuusi virkamiestä.

⁷⁹ Lancaster 2006, 5.

⁸⁰ Lumsdaine 1993, 109–112.

⁸¹ Stokke 1996, 22–23.

⁸² Ainamo & Lindy 2013, 70–71.

Toimiston perustamista edelsi valmistelutyö sekä kokemuksen kerryttäminen. Suomen ensimmäiseksi kehityshankkeeksi voidaan nähdä esimerkiksi lyhyt metsäteollisuushanke Intian Punjabissa jo vuosina 1957–1958.⁸³ Kuitenkin ensimmäisen kerran vasta vuonna 1961 valtion budjettiin oli varattu kehitysavulle erillinen määräraha. Suomalaisia toimi asiantuntijoina kansainvälisissä järjestöissä kuten ILO:ssa (*International Labour Organization*) FAO:ssa (*Food and Agriculture Organization*) ja WHO:ssa (*World Health Organization*) vuodesta 1948 lähtien.⁸⁴ Suomi edusti vuosina 1957–1959 Pohjoismaita myös ECOSOC:ssa, joka oli tärkein kehityspoliittinen toimielin YK:ssa.⁸⁵ Samaan aikaan Suomi vastaanotti myös itse humanitaarista apua esimerkiksi Maailmanpankilta ja UNICEF:lta (*United Nations Children's Fund*).⁸⁶ Näiden pohjalta Suomeen ei kuitenkaan muotoutunut vakinaisia kehitysapuperiaatteita tai -käytäntöjä.

Tarve tällaisten kehittämiseksi tiedostettiin ja työhön ryhdyttiin muilta Pohjoismailta tulleen sysäyksen johdosta. Suomi oli liittynyt vuonna 1955 Pohjoismaiden neuvostoon, joka oli perustettu vuonna 1952. Neuvosto teki esityksen pohjoismaisesta kehitysyhteistyöstä vuonna 1960. Neuvostoliitto oli suhtautunut aiemmin epäluuloisesti Suomen jäsenyyteen, mutta liittyminen mahdollistui Porkkalasta luopumisen ja Neuvostoliiton omaksuman rauhanomaisen rinnakkaiselon periaatteen myötä. Vuosi 1955 oli tärkeä virstanpylväs Suomen puolueettomuuspolitiikan kannalta, sillä silloin Suomesta tuli vihdoinkin myös YK:n jäsen.⁸⁷ Suomi oli hakenut jäsenyyttä jo vuonna 1947, mutta turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet eivät päässeet jäsenanomuksista yksimielisyyteen ennen vuotta 1955 kansainvälisen tilanteen kärjistymisen vuoksi.⁸⁸

Esitykset siitä, kuinka Suomen omaa kehitysapuohjelmaa ja -organisaatiota alettiin kehittää, vaihtelevat otettaessa huomioon, että näiden taustalla ovat useimmiten kehitysaputoimiston ensimmäisen päällikön Jaakko Iloniemen haastattelut tai muistelmat.⁸⁹ Esityksiä kuitenkin yhdistää se, että sysäys Suomen kehitysapuohjelmalle tuli ulkopuolelta, Pohjoismaiden neuvostosta, ja että tämä sai pääministeri V. J. Sukselaisen toimimaan. Vuonna 1961 Sukselainen perusti komitean

⁸³ Siitonen 2005, 212.

⁸⁴ Virtanen 2013, 16.

⁸⁵ Ahtisaari 1973, 11.

⁸⁶ Siitonen 2005, 191.

⁸⁷ Siitonen 2005, 191–194.

⁸⁸ Harle, Vilho: ”Suomen kehityksäpolitiikka kansainvälisissä järjestöissä” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976. 106.

⁸⁹ Vrt. esimerkiksi Iloniemi, Jaakko: ”Avun antamisesta avun määrittelyyn”. *Kehitys* 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”. Rekola 1994, 87. Virtanen 2013, 17.

pohtimaan Suomen kehitysaputoiminnan organisoimista. Komitean perustaminen ja kehitysaputoiminnan edellytysten selvittäminen tarkoitti myös kehitysyhteistyöpoliittisen eliitin syntymistä.

Komitea suositteli vuonna 1963 ja hallitus päätti vuonna 1964 kehitysaputoimiston perustamisesta. Samalla tehtiin periaatepäätös siitä, että Suomella tulisi olla omia bilateraalisia kehitysyhteistyöohjelmia.⁹⁰ Kehitysavun aloitus kumpusi valtiojohtoisesti ennen kuin yksikään suomalainen puolue oli tarttunut asiaan.⁹¹ Toimisto aloitti työnsä vuonna 1965, ja sitä johtamaan valittiin Iloniemi. Useita virkamiehiä yhdisti ylioppilasliiketausta. He olivat myös verkostoituneet keskenään, mikä näkyi toimiston rekrytoinneissa.⁹² Vaikka opiskelijoiden keskuudessa kehitysmaat herättivät kiinnostusta, laajempi suomalainen kolmasmaailmallinen liike syntyi vasta 1960-luvun lopussa. Siten kansalaisjärjestöjen rooli kehitysavun aloittamisessa oli vaatimaton. Sodasta toipuvassa Suomessa kehitysmaiden ongelmia ei koettu tärkeiksi, sillä omakin toipuminen oli kesken. Esimerkiksi vuonna 1964 tehdyn gallupin mukaan 47 prosenttia suomalaisista suhtautui kielteisesti kehitysapuun.⁹³ Vuonna 1969 toteutetussa kyselyssä melkein joka toinen vastaaja ei tiennyt, mitä kolmas maailma tarkoittaa. Se sekoitettiin muun muassa kolmanteen valtakuntaan tai tuonpuoleiseen elämään. Osalle vastaajista termi tarkoitti avaruuden maailmaa, jonne lähdetäisiin avaruusaluksiin.⁹⁴

Kehitysaputoimiston perustaminen ratkaisi ongelmia, joita toimintaan oli liittynyt. Asioiden hoitaminen oli aikaisemmin hajautettu kahdeksaan eri ministeriöön.⁹⁵ Ennen toimiston perustamista kehitysapukomitea oli myös vastannut osittain kehitysaputoiminnasta ilman pysyvää organisaatiota.⁹⁶ Toimiston myötä kehityspolitiikan muodostamisesta tuli johdonmukaisempaa. Vuoden 1963 komiteamietinnön jälkeen julkaistiin vuosina 1968 ja 1969 vielä kaksi osamietintöä. Ne laati Kehitysapuasiain neuvottelukunta, joka oli perustettu ministeriöön neuvoa-antavaksi elimeksi vuonna 1966.

⁹⁰ Iloniemi, Jaakko: ”Avun antamisesta avun määrittelyyn”. *Kehitys* 2/90 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

⁹¹ Siitonen 2005, 203.

⁹² Virtanen 2013, 18–19. Esimerkiksi Iloniemi värväsi Elna Jungan sihteeriksi Suomen ylioppilaskuntien liitosta (SYL), jossa hän oli itsekin toiminut. Iloniemi tunsu entuudestaan myös Martti Ahtisaaren, joka oli toiminut Ylioppilaiden Kansainvälisen Avun toiminnanjohtajana.

⁹³ Ahtisaari 1973, 16.

⁹⁴ Nurminen, Anna-Marja: *Sanavarastotutkimus – 20 käsitteen tuntemus Etelä-Suomen aikuisväestön keskuudessa*. PTS-tutkimuksia 18/1969. OY Yleisradio Ab. Helsinki 1969. 8. Siitonen 2005, 196.

⁹⁵ Marttila 1984, 24.

⁹⁶ Kansainvälisen kehitysavun komitean mietintö 1963:54. Helsinki 1963. 2.

Mietinnöt eivät määritelleet Suomen kehitysyhteistyön linjaa, vaan niissä keskityttiin enemmän kehitysyhteistyön toiminnanalan kartoittamiseen ja Suomen kehitysavun hallinnollisen organisaation ratkaisemiseen. Myöskään maavalintakriteereitä ei määritelty, sillä Suomen kehitysapu allokoitiin aluksi suurimmilta osin multilateraalisesti. Tämä saattoi johtua haluttomuudesta valita kohdemaita kylmän sodan aikana.⁹⁷ Kokonaisavusta vuosittain noin 77–91 prosenttia suunnattiin multilateraalisesti.⁹⁸ Pohjoismaisen yhteistyön kautta Suomi kuitenkin otti askelia bilateraalisen kehitysyhteistyön suuntaan. Ensimmäinen yhteispohjoismainen hanke toteutettiin vuodesta 1962 lähtien Tansaniassa, silloisessa Tanganjikassa. Ensimmäinen kahdenvälinen hanke aloitettiin Tunisian kanssa vuonna 1966, mutta tätäkin edelsi Pohjoismaiden yhteistyö. Pohjoismaiden kehitysyhteistyön allokoituminen onkin ollut varsin yhtenäistä.⁹⁹ Esimerkiksi kehitysyhteistyötehtävissä työskennellyt Rauni Turkia on kuitenkin arvostellut sitä, kuinka vähän alkuaikojen valintoihin liittyi Suomen tietoista omaa harkintaa.¹⁰⁰

Niin kuin kansainvälisesti, myös Suomessa 1960-luvulla kehityspolitiikan suhteen pohdittiin, tulisiko siinä painottaa taloudellista vai sosiaalista kehitystä.¹⁰¹ Kansainvälisesti hallitsevana trendinä oli modernisaation ja taloudellisen kehityksen korostaminen, minkä uskottiin vähentävän työttömyyttä ja köyhyyttä. Tämä ei näyttänyt kuitenkaan tuottavan tulosta 1960-luvun loppupuolella, sillä tuloerot, työttömyys ja köyhyys olivat kasvaneet useissa kehitysmaissa.¹⁰² Vaikka esimerkiksi ECOSOC:ssa oli tunnustettu taloudellisten ja sosiaalisten tekijöiden riippuvaisuus jo ensimmäisen kehityksen vuosikymmenen puolivälissä, näitä ei kuitenkaan ryhdytty käsittelemään yhdessä.¹⁰³ Kehitysavun toimivuutta häirtäsi myös se, että maat eivät olleet määritelleet kehityssuunnitelmiaan. Valmistelutyö seuraavaa kehityksen vuosikymmentä varten aloitettiin jo varhain, sillä epäonnistuminen ensimmäisen strategian tavoitteiden saavuttamisessa näytti todennäköiseltä.¹⁰⁴

Suomessa kehitysavun aloituksen taustalla olivat päättäjien näkemät kehitysyhteistyön mahdollisuudet. Kehitysyhteistyö oli kanava samaistua länsimaihin ja erityisesti Pohjoismaihin

⁹⁷ Siitonen 2005, 192–193.

⁹⁸ Kiljunen 1983, 91.

⁹⁹ Remes 1998, 80.

¹⁰⁰ Artto 2005, 19.

¹⁰¹ Ainamo & Lindy 2013, 71.

¹⁰² Emmerij, Louis (toim): *Development policies and the crisis of the 1980s*. OECD. Pariisi 1987. 7.

¹⁰³ Rekola 1994, 25.

¹⁰⁴ Stokke 2009, 154–156.

tavalla, joka oli turvallinen Neuvostoliiton suhteen.¹⁰⁵ YK:lla oli tärkeä rooli niin samaistumisessa kuin Suomen kehitysavun ohjaamisessakin 1960-luvulla. Suomi liittyi myös Maailmanpankin alaiseen Kansainväliseen kehitysjärjestöön (*International Development Association, IDA*) alkuperäisenä jäsenenä vuonna 1960. Tämä toimi niin samaistumisen välineenä kuin takuuna Maailmanpankin lainojen jatkuvuudelle Suomeen. 1960-luvulla Suomen kehitysavun poliittinen agenda oli enemmän piilotettuna. Suomen kehityspoliittiset toimet eivät olleet vielä tuolloin yhtä rohkeita kuin YK:n aktivisteiksi leimautuneiden toisten Pohjoismaiden. Myös muut ulkopoliittiset valinnat suhteessa esimerkiksi Unkariin ja Tšekkoslovakiaan indikoivat varovaista poliittista linjaa.¹⁰⁶

1960-luku merkitsi Suomen kehitysaputoiminnan lähtölaukausta ja myös roolin muuttumista kehitysavun nettomaksajaksi vuonna 1968. Vuosikymmenen päätteeksi ei kuitenkaan enää puhuttu kehitysavusta vaan kehitysyhteistyöstä. Tämä terminvaihdoksen takaa löytyi monia erilaisia syitä. Esimerkiksi KYO:n toimistopäällikkö Unto Korhonen näki vuonna 1976, että kehitysyhteistyötermiä tulisi käyttää, koska ”rikas setä” -mentaliteetti ei enää sopinut kuvaamaan toimintaa, josta myös kehitysmaat kantoivat vastuuta.¹⁰⁷ Vuoden 1968 komiteamietinnössä suositeltiin, ettei kehitysavusta puhuttaisi, sillä kehitysyhteistyön välittömänä tavoitteena on kehitysmaiden taloudellisen kasvun nopeuttaminen, mikä hyödyttää myös teollisuusmaita.¹⁰⁸ Kun kehitysmaiden auttaminen oli aloitettu 1950-luvulla, toimintaa pidettiin väliaikaisena.¹⁰⁹ Kehitysmaiden haasteisiin ei kuitenkaan ollut löydetty nopeita ratkaisuja, ja kehitysavusta kehitysyhteistyöksi muuntautunut toiminta näytti tulevan jäädäkseen valtioiden välisiin suhteisiin. 1970-luvulla toiminta vakiintui monilta osin.

¹⁰⁵ Koponen 1999, 6.

¹⁰⁶ Siitonen 2005, 192–193.

¹⁰⁷ Korhonen, Unto: ”Suomen välittömän kehitysavun muodot ja vaikutukset” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976. 57.

¹⁰⁸ Suomen kehitysapupolitiikan suuntaviivat vuosille 1968–1972. Kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietinnön I osa. Komiteamietintö 1968: A 9. Helsinki 1968. 8.

¹⁰⁹ Stokke 2009, xiv.

3.2 Vakiintumisen vuodet

Apuregiimiin osallistuneet maat näkivät, että YK:n kehityksen ensimmäinen vuosikymmen oli epäonnistunut tavoitteissaan. Kehitysmaat eivät olleet nousseet modernisaation voimin odotetulla tavalla. Vuosikymmenen vaihteessa nähtiin myös, että antajamaissa kansalaisten ja päättäjien aktiivisuuden ja osallistumisen tunteen tulisi kasvaa, jotta uusi kehityksen vuosikymmen saavuttaisi tavoitteensa.¹¹⁰ Toinen kehityksen vuosikymmen lähti yhdistämään taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Kansainvälisesti 1970-luvulla kehitysyhteistyötä leimasivat työn ammattimaistuminen, kansalaisaktiivisuuden nousu, vastaanottajamaiden keskinäisen yhteistyön kasvu, yhteisvastuun ja solidaarisuuden korostaminen sekä kehitysmaiden perustarpeiden tyydyttäminen apuohjelmien avulla. Tultaessa 1970-luvulle lähes kaikki maailman valtiot vastaanottivat tai antoivat kehitysapua.¹¹¹

Useat tutkijat näkevät 1970-luvun Suomen kehitysyhteistyön vakiintumisen aikajaksoksi, jolloin kehitysyhteistyöstä tuli pysyvä osa Suomen ulkopolitiikkaa.¹¹² Vuosina 1968–1972 kehitysyhteistyömäärärahat jopa viisinkertaistuivat. Presidentti Kekkonen ilmoitti YK:n yleiskokouksessa Suomen tavoittelevan kehitysavun 0,7 prosentin BKTL-osuutta vuonna 1970. Myöhemmin tarkennettiin, että 0,7 prosenttia tulisi saavuttaa 1970-luvun puoleenväliin mennessä. Tämä oli erittäin uskalias lupaus, sillä Suomen kehitysyhteistyömäärärahat ylittivät ensimmäisen kerran 0,1 prosentin rajan vuonna 1971.¹¹³ Erilaiset solidaarisuuskomiteat, joita perustettiin esimerkiksi Vietnamille, Etelä-Afrikalle ja Chilelle, johtivat Suomessa Lauri Siitosen ja Taimi Sitarin mukaan eräänlaiseen kehitysmaiden löytämiseen 1960- ja 1970-lukujen taitteessa.¹¹⁴ Suomalaisen kolmasmaailmallisen liikehdinnän synnyttyä vasta 1960-luvun loppupuolella kansalaisjärjestöillä ei ollut kuitenkaan suurta vaikutusta itse kehitysyhteistyöpolitiikan muodostamiseen lähetyssuoroja lukuun ottamatta.¹¹⁵

Kasvava toiminnanala tarvitsi uuden organisaation. Vuonna 1972 kehitysaputoimisto ylennettiin kehitysyhteistyöosastoksi. Uuden osaston henkilökunta alkoi nopeasti kasvaa, ja suurimmillaan

¹¹⁰ Stokke 2009, 157.

¹¹¹ Lancaster 2006, 33.

¹¹² Ks. esim. Kiljunen 1985, 92. Siitonen 2005, 215. Ainamo & Lindy 2013, 72.

¹¹³ Siitonen 2005, 208.

¹¹⁴ Siitonen & Sitari 1990, 51–52.

¹¹⁵ Siitonen 2005, 202.

osastolla työskenteli 109 työntekijää vuonna 1974. Julkisuudessa vilautettiin myös kehitysyhteistyöministeriön perustamista, mutta tätä pidettiin liian suureellisena. Kehitysaputoimisto oli vielä 1960-luvulla ollut hieman piilossa poliittisen osaston alaisuudessa. Osaston perustamisen myötä Suomen kehitysyhteistyöstä tuli avoimempaa, mikä linkittyi ulkoministeriön yleiseen avautumiseen 1970-luvun aikana.¹¹⁶

Vuonna 1974 hallitus hyväksyi KYO:n ja kehitysyhteistyöasiain neuvottelukunnan valmisteleman Kansainvälisen kehitysavun periaateohjelman. Tämä oli merkittävä dokumentti tulevalle kehitysyhteistyölle, mutta myös hallituksen harvinainen puuttuminen kehitysyhteistyön linjaamiseen. Periaateohjelman muotoilut toistettiin ainakin vuoteen 1983 melkein muuttumattomina hallituksen tulo- ja menoarvioesityksissä.¹¹⁷ Seuraavaa hallituksen hyväksymää kehitysyhteistyön periaatelinjausta odoteltiin aina vuoteen 1993 asti.¹¹⁸ Ohjelmaa muokattiin osaston valmistelun jälkeen Kehitysyhteistyöasiain neuvottelukunnassa, joka oli uusi neuvoa-antava parlamentaarinen toimielin. Periaateohjelman poliittisen ohjaamisen vaikuttavuudesta voi olla kuitenkin montaa mieltä. Ohjelman linjaukset kyllä kulkivat tuleviin kehitysyhteistyön linjauksiin, mutta ohjelma käsiteltiin vain hallituksen iltakoulussa. Eduskunnan käsittely jätettiin tietoisesti välistä, sillä tärkeämmät poliittiset kysymykset työllistivät kansanedustajia. Arveltiin, etteivät edustajat tulisi ohjelmaa käsittelemään, vaan se jouduttaisiin puimaan tyhjässä salissa.¹¹⁹

Eduskunnalla ei ollut merkittävää roolia ulkopoliitiikassa 1970-luvullekaan tultaessa, ja tämä tiedostettiin yleisesti. Presidentti Kekkonen hoiti ulkopoliittisia suhteita varsin suvereenisti. Poliitikkojen kiinnostus kuitenkin lisääntyi vuosikymmenen aikana, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että ulkoministeriö vastaanotti eduskunnalta yhä enemmän lausunto- ja selvityspyyntöjä.¹²⁰ Kehitysyhteistyön kohdalla jotkut kansanedustajat toivoivat puitelain laatimista, mutta niin tämä kuin moni muukin kehityskysymyksiin erikoistuneiden poliitikkojen ajama tavoite jäi toteutumatta. Kansanedustajat saivat ajettua kehityspoliittisia päämääriään läpi paremmin vasta yleisen mielipiteen muututtua kehitysyhteistyömyönteiseksi vuosikymmenen lopussa.¹²¹

¹¹⁶ Soikkanen, Timo: *Presidentin ministeriö II Uudistumisen, ristiriitojen ja menestyksen vuodet 1970–81*. Suomen ulkoasiainministeriö ja Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu 2008. 74, 477.

¹¹⁷ Unto Vesan kokoelma: Kehitysyhteistyöasiain alivaltiosihteeri Wilhelm Breitensteinin alustus KYO:n järjestämässä seminaarissa ”Millaista kehitystä Suomen tuella” 16.–17.6.1983.

¹¹⁸ Koponen 2005.

¹¹⁹ Savolainen 2003, 69–70.

¹²⁰ Soikkanen 2008, 29.

¹²¹ Heikkonen 1984, 154–156.

Periaateohjelmassa vahvistettiin vuoden 1973 budjetin perusteluissa ensi kertaa määritetyt maavalintakriteerit:

Suomen kehitysapu kohdistetaan maihin, jotka omissa kehityssuunnitelmissaan pyrkivät taloudellisen riippumattomuutensa vahvistamiseen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen. Näiden suunnitelmien tulee olla YK:n kansainvälisen kehitysstrategian päämäärien mukaisia. Erityisesti huomiota kiinnitetään siihen, että kaikille yhteiskunnan jäsenille pyritään turvaamaan yhtäläiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.¹²²

Niissä näkyi vahvasti YK:n roolin merkittävyys Suomen kehitysyhteistyölle, sillä valinta sidottiin YK:n kehitysstrategian soveltamiseen. Myös termistö oli sama kuin strategiassa. Tämä painotus tuli neuvottelukunnan valmistelutyön kautta.¹²³ Se oli ymmärrettävä, sillä Pohjoismailla oli merkittävä osuus 1970-luvun strategian muotoilussa.¹²⁴

Periaateohjelma toimi tukena DAC:n jäsenyyden hakemiselle vuonna 1975.¹²⁵ Suomi oli liittynyt OECD:n vuonna 1969. DAC:n jäsenyyden myötä Suomi oli liittynyt kaikkiin merkittävimpiin kehitysyhteistyötä tekeviin kansainvälisiin organisaatioihin. Suomen kansainvälinen rooli oli 1970-luvulla merkittävästi aktiivisempi kuin 1960-luvulla erityisesti YK:n puitteissa. Tämä tarkoitti myös aktiivisempaa kehitysyhteistyöpolitiikkaa, mikä näyttäytyi esimerkiksi kehitysmaiden vapautusliikkeiden tukemisena vuosikymmenen alkuvuosista lähtien. Liikkeiden tukemista olivat vaatineet kaikki silloiset pääpuolueet.¹²⁶

Suomen kehitysyhteistyössä alkoivat 1970-luvun alusta lähtien näkymään vahvemmin kauppapoliittiset motivaatiot, mihin vaikutti se, että perustetun KYO:n ensimmäiset osastopäälliköt pitivät vienninedistämistä tärkeänä kehitysyhteistyöpolitiikassa.¹²⁷ Taloudelliset intressit näkyivät esimerkiksi solmituissa tieteellistä, taloudellista ja teknistä yhteistyötä koskevissa TTT-sopimuksissa. Suomi sopi vuosina 1975–1982 sopimukset 18 kehitysmaan kanssa. Tätä aiemmin

¹²² Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma. Hyväksytty hallituksen istunnossa 9.10.1974. Ulkoasiainministeriö 1974, 17.

¹²³ Savolainen 2003, 36–37.

¹²⁴ Ahtisaari 1973, 22.

¹²⁵ Savolainen 2003, 25.

¹²⁶ Kiljunen 1983, 92.

¹²⁷ Soikkanen 2008, 257.

sopimukset oli allekirjoitettu vain neljän valtion kanssa.¹²⁸ Vuodesta 1972 kehitysmailla alettiin myös myöntää halpoja, Suomesta tehtäviin hankintoihin sidottuja luottoja. Vaikka kehitysluotottaminen tuki suomalaista yritys-elämää, kehitysmaiden velkaannuttua vakavasti 1970-luvun loppuun mennessä useita luottoja jouduttiin muuttamaan lahjaksi.¹²⁹ Myös suomalaiset yritykset alkoivat toteuttaa kehitysyhteistyöhankkeita, mikä herätti kritiikkiä. Suomalaisten kehitysyhteistyöprojektien kohteiksi oli identifioitavissa 1970-luvun lopussa muun muassa Nokia, YIT ja Jaakko Pöyry.¹³⁰ Kaupallisesti houkuttelevat maat Egypti, Sri Lanka ja Kenia nimettiin uusiksi ohjelmamaiksi vuonna 1979.

Yritysten lisäksi Suomen kehitysyhteistyön sidosryhmät laajenivat myös kansalaisjärjestökentällä. Vuodesta 1974 Suomi alkoi myöntää rahoitusta kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeille. Summa oli aluksi hyvin vaatimaton mutta toisaalta nopeasti kasvava.¹³¹ Valtion tuki johti järjestöjen työn ammattimaistumiseen ja aseman vakiintumiseen valtiollisen kehitysyhteistyön täydentäjänä.¹³²

Suomen siirryttyä maaohjelmointiin vuonna 1975 yhteistyö Vietnamin, Sambian ja Tansanian kanssa vakiinnutettiin. Lisäksi kehitysyhteistyötä tehtiin projektitasolla esimerkiksi Bangladeshissa, Perussa, Kuubassa, Etiopiassa, Keniassa ja Nigeriassa. Suomen kehitysyhteistyö alkoi vähitellen painottua kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön, mikä oli myös tietoinen tavoite.¹³³ Maaohjelmointiin siirtyminen oli UNDP:n toimintatavan soveltamisen tulos. Sitä lähtivät toteuttamaan pienet kehityspoliittisesti vaikutusvaltaiset maat kuten Hollanti, Ruotsi ja Norja.¹³⁴

Vaikka Suomen kehitysyhteistyö vakiintui osaston perustamisen ja maaohjelmoinnin kautta sekä sitä toteuttavien sidosryhmien piiri laajeni, määrärahat eivät nousseet merkittävästi 1970-luvun alun pyrähdysten jälkeen. Mediaanina Suomi käytti kehitysyhteistyöhön 1970-luvulla 0,16 prosenttia BKT:stä. Vaikka ulkoministeriössä olikin halua kasvattaa apua, valtionvarainvaliokunta vastusti tätä vetoamalla valtion talouden heikkoon tilaan.¹³⁵ Valtionvarainministeriön vastustus määrärahojen kasvattamiselle olikin hyvin vahvaa läpi vuosikymmenen. Esimerkiksi ministeriön

¹²⁸ Marttila 1984, 43.

¹²⁹ Artto 2005, 19.

¹³⁰ Soikkanen 2008, 258.

¹³¹ Ainamo & Lindy 2013, 73.

¹³² Metsämäki, Mikko; Nisula, Petteri: *Aktivistit. Suomalaisten kansalaisliikkeiden tarina*. Edita. Helsinki 2006. 281.

¹³³ Soikkanen 2008, 259–260.

¹³⁴ Stokke 2009, 181.

¹³⁵ Artto 2005, 21.

budjettipääällikkö Juhani Korpela näki, että eduskunnan, hallituksen tai presidentin sitoutumisella 0,7 prosentin saavuttamiseen ei ollut mitään merkitystä, ellei tällä ollut valtionvarainministeriön hyväksyntää.¹³⁶ Määrärahat jopa laskivat vuosina 1977–1978, mikä osui yhteen Suomen lamakauden kanssa.¹³⁷

Määrärahakehityksestä ja taloudellisista intresseistä huolimatta vuonna 1978 valmistuneessa Janssonin komitean mietinnössä Suomesta annettiin hyvin kehitysmaamyönteinen kuva. Mietintö loi pohjan 1980-luvun suomalaiselle kehitysyhteistyöpolitiikalle.¹³⁸ Sen toimenpiteissä ja linjauksissa näkyvät selkeästi pinnalla olleet kehityspoliittiset kysymykset, kuten UKTJ, perustarpeiden tyydyttäminen ja YK:n kehitysstrategia. Komitea määritteli Suomen progressiivisten teollisuusmaiden, joukkoon ja sen tehtäväksi kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden vastakkaiskohtaisuuksien sovittamisen maailmanrauhan takaamiseksi.¹³⁹ Komitea myös suositteli tarkennuksia maavalintakriteeristöön, joka toimi vuoden 1982 valintaprosessin pohjana.

Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan vakiintuessa myös kehitysmaat tarkastelivat kehitysyhteistyötä uudesta näkökulmasta. Koska apu ei ollutkaan tilapäistä, maat näkivät, että ne voisivat yhteistyön kautta saada politiikkaa vietyä niille edulliseen suuntaan etenkin YK:ssa. Vuonna 1964 kehitysmaat olivat perustaneet tätä tarkoitusta varten YK:n kauppaja-kehitysjärjestössä (UNCTAD, *United Nations Conference on Trade and Development*) Ryhmä 77:n, johon myöhemmin liittyi enemmänkin kuin 77 kehitysmaata.¹⁴⁰ Ryhmä toimii YK:n lisäksi myös maailmanpankkiryhmässä. Suomi suhtautui Ryhmä 77:n ja myös sitoutumattomien maiden pyrkimyksiin myötämielisesti Ruotsin tavoin. Vuoden 1973 ensimmäisen öljykriisin jälkeen kehitysmaat vaativat YK:n yleiskokouksen erityisistunnon koollekutsumista. Istunnossa esiteltiin Uusi kansainvälinen talousjärjestys, jonka tarkoituksena oli radikaalisti muuttaa kehittyneiden ja kehittyvien maiden taloudellisia suhteita. Sen julistus hyväksyttiin yksimielisesti. Tästä huolimatta teollisuusmaista vain Suomi, Ruotsi, Australia ja Uusi-Seelanti äänestivät UKTJ:een liittyvän valtiollisten taloudellisten oikeuksien ja velvollisuuksien peruskirjan hyväksymisen puolesta. Esimerkiksi osastopääällikkö

¹³⁶ Soikkanen 2008, 42.

¹³⁷ Vihavainen, Timo: "Hyvinvointi-Suomi" teoksessa Zetterberg, Seppo (toim.): *Suomen historian pikkujättiläinen*. WSOY. Helsinki 2003. 882. Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2000. Ulkoasiainministeriö. Kehitysyhteistyöosasto. Hakapaino Oy. 2000. 15.

¹³⁸ Siitonen 2005, 221.

¹³⁹ Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978:11, 56–57.

¹⁴⁰ Stokke 2009, 175.

Klaus Törnudd ei pitänyt ollenkaan ongelmallisena sitä, että suuret teollisuusmaat suhtautuivat varauksellisesti UKTJ:een, sillä siten Suomen kannatus erottui edukseen.¹⁴¹

Kehitysyhteistyö vakiintui 1970-luvulla niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin, sillä toimintaa suunnitelmallistettiin ja siitä tuli näkyvämpi osa maiden välistä poliittista kanssakäyntiä. Myös suurin osa kolmansista maista oli itsenäistynyt 1970-luvulle tultaessa. Suhteet etelän ja pohjoisen välillä kokivat turbulenssia esimerkiksi öljykriisien myötä ja kehitysmaiden löydettyä etelä-etelä-yhteistyön mahdollisuudet. Toinen kehityksen vuosikymmen oli keskittynyt aikaisempaa enemmän kansalaisaktiivisuuden lisäämiseen antajamaissa ja vuosikymmenen aikana kansalaisjärjestöjen rooli kehitysyhteistyön toteuttajina kasvoikin.¹⁴² Myös poliitikot tunsivat olevansa enemmän osallisia kehitysyhteistyöhön. Suomessa aikaisemmin vain muutamat poliitikot olivat kiinnostuneet kehitysyhteistyöstä, mutta nyt se oli yhä useamman intresseissä.

3.3 Poliittista tasapainoa hakemassa

Kehitysyhteistyön vakiintuessa osaksi Suomen ulkopoliittikkaa myös sen sisäpoliittinen merkitys kasvoi. Kehitysyhteistyöhön alettiin vaatia suurimpien puolueiden intressien yhtäläistä soveltamista esimerkiksi maavalintojen ja KYO:n virkamiesten nimitysten suhteen. Poliittista tasapainoa haettiin tietoisesti, jotta kaikki suurimmat puolueet olisivat osallistettuina kehitysyhteistyöhön ja siten myös potentiaalisina kannattajina. Vuoden 1969 komiteamietinnössä suositeltiin, että vastaisuudessa Suomen kehitysyhteistyön neuvottelukunnat tulisi koota parlamentaariselta pohjalta, jotta suhteet eduskuntaan olisivat tiiviimmät.¹⁴³ Mietinnön laatineen komitean jäsenet olivat olleet eri ministeriöiden, ammattiyhdistysliikkeiden, kansalaisjärjestöjen sekä Suomen Pankin edustajia.¹⁴⁴ Vuodesta 1973 neuvottelukuntien siteet eduskuntaan olivat paljon vahvemmat.¹⁴⁵

Parlamentaaristen toimielinten lisäksi kehitysyhteistyöhön vaikutettiin puoluepoliittisesti myös virkamiestasolla. Poliittiset nimitykset olivat suhteellisen yleisiä ulkoasiainministeriössä 1970-

¹⁴¹ Soikkanen 2008, 376–377.

¹⁴² Lancaster 2006, 36.

¹⁴³ Kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietinnön II osa. Komiteamietintö 1969: B 107.

¹⁴⁴ Virtanen 2013, 23.

¹⁴⁵ Savolainen 2003, 19.

luvulla, ja puoluepoliittisuus näkyi etenkin KYO:lla. Tämä johtui siitä, että uudelle osastolle palkattiin paljon uutta henkilökuntaa, joka tuli siten yleensä karriäärin ulkopuolelta. Joillakin uusilla virkamiehillä oli esimerkiksi kansalaisjärjestö- tai kommunistitausta.¹⁴⁶ KYO:n ensimmäisenä osastopäällikkönä toiminut Åke Wihtol on muistellut, kuinka uuden osaston hallinnasta syntyi keskustan ja SDP:n välinen kilpailu.¹⁴⁷ Timo Soikkasen ulkoministeriön historiategoksessa Wihtol muisteli, että ”ky-toimiston 76 idealistia ja demaria ja jokunen muukin luovutettiin minulle mm. sanoin 'onhan siellä jokunen hyväkin.’”¹⁴⁸

Åke Wihtol ei aloittanut päällikkönä mielellään, eikä se ollut hänen oma valintansa.¹⁴⁹ Nimitys oli seuraus ”kolmen ministerin sopimuksesta”, jonka olivat tehneet pääministeri Ahti Karjalainen, ulkoministeri Väinö Leskinen ja ulkomaankauppaministeri Olavi Mattila. Sopimus käsitteli uuden osaston toimistojakoa ja henkilövalintoja, eikä sen valmistelussa kuultu ministeriön korkeimpia virkamiehiä, mikä aiheutti myös kitkerää kritiikkiä.¹⁵⁰ Rauli Virtasen haastatteluteoksessa KYO:ssa työskennellyt Ilkka Ristimäki näkee hyvin valitettavana, kuinka nuivasti Wihtol suhtautui uuden osaston päällikkyyteen ja kommentoi myös Wihtolin näkemystä osaston puoluepoliittisuudesta:

Vastoin yleistä käsitystä puolueet eivät pyrkineet puuttumaan avointen paikkojen hakuprosessiin ja siten ajamaan sivurekrytointeja uuteen osastoon, lukuun ottamatta keskustapuoluetta, joka varasi tietyt avainpaikat, mutta ei kyennyt loppujen lopuksi kaikkia niistä edes täyttämään.¹⁵¹

Ristimäen käsitys on kuitenkin kyseenalaistettavissa esimerkiksi kolmen ministerin sopimuksen pohjalta, mihin kuului myös muun muassa SDP:n Martti Ahtisaaren nimitys KYO:n apulaisosastopäälliköksi, vaikka hän ei ollut tehtävään muodollisesti pätevä. Timo Soikkasen mukaan ulkoasiainhallinnon puoluepoliittisuus oli 1970-luvulla näkyvää. Monet virkamiehet pitivät sitä myös ahdistavana ja sopimattomana juuri ulkoministeriöön. Soikkasen teoksesta ei juuri käy

¹⁴⁶ Toikka, Miia; Hakkarainen, Outi (toim.): ”Angolasta Karjaalle – Börje Mattssonin tarina” teoksessa Hakkarainen, Outi; Toikka, Miia; Wallgren Thomas: *Unelmia maailmasta – Suomalaisen kehityskaaliikkeen juurilla*. Like. Helsinki 2000. 49.

¹⁴⁷ Wihtol, Åke: *Diplomaatti, minäkö? – Epädiplomaattisia episodeja vuosilta 1950–1991*. Gummerus. Helsinki 1999. 124.

¹⁴⁸ Soikkanen 2008, 254.

¹⁴⁹ Wihtol 1999, 123.

¹⁵⁰ Soikkanen 2008, 249.

¹⁵¹ Virtanen 2013, 64. Ristimäen siteeraus Virtasen mukaan.

ilmi konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka KYO:n puoluepoliittisuus mahdollisesti vaikutti kehitysyhteistyön toteuttamiseen. Eniten se luultavasti vaikutti osaston ilmapiiriin.¹⁵²

Arkistomateriaaleista on hyvin vaikea analysoida mahdollisesti puoluepoliittisesti sitoutuneiden virkamiesten osuutta Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittamisessa. Tällaisesta toiminnasta ei luonnollisesti ole lähteitä ulkoasianministeriössä, joten asian määrittämiseksi olisi tarpeellista paneutua puolueiden arkistoihin. On kuitenkin oletettavaa, että puoluepoliittisuus vaikutti edelleen KYO:lla 1980-luvun alussa, sillä keskusta ja SDP kinastelivat esimerkiksi ulkoministeriön alivaltiosihteerien nimittämisestä vuonna 1980. Soikkasen mukaan ulkoasianministeriön puoluepolitisoituminen myös voimistui Kekkosen otteen herpaannuttua 1970-luvun loppupuolelta lähtien.¹⁵³

Erilaisia poliittisia kantoja tuotiin näkyvämmiin esille parlamentaarisisissa neuvottelukunnissa ja komiteoissa, joihin puolueet otettiin nyt mukaan. Joskus parlamentaarisen toimielimen mukanaolo koettiin KYO:lla turhauttavana, mikäli poliitikot ja etenkin osaston johto olivat eri linjoilla.¹⁵⁴ Kansanedustajat ottivat kantaa erityisesti kehitysyhteistyön kaupallistumiseen ja enenevissä määrin myös maavalintoihin. Esimerkiksi SKDL:n edustajat halusivat, että vuoden 1974 Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelmassa selvitetäisiin paremmin Suomen edellytykset tehdä kehitysyhteistyötä sosialististen maiden kanssa.¹⁵⁵ Myöhemmin Janssonin komitean kohdalla vuosina 1976–1978 ryhmän kokoonpano jo itsessään antoi alkuasetelman, jossa konsensuksen hakeminen oli vaativaa. Mukana olivat muun muassa kehitysmaa-aktiivina tunnettu SDP:n kansanedustaja Erkki Tuomioja ja kehitysyhteistyökriitikko Keijo Korhonen, joka oli keskustalainen.¹⁵⁶ Yksimielisen mietinnön laatiminen ei osoittautunut helpoksi tehtäväksi, sillä erimielisyyksiä esiintyi myös poliitikkojen ja virkamiesten välillä. Komitean jäsenenä toiminut Johan von Bonsdorff on kertonut, kuinka komitean ”kehitysmaasiipi” aikoi kirjoittaa oman erillisen mietintönsä, koska valtionvarainministeriön virkamiehet halusivat linjata kehitysyhteistyötä liiaksi vienninedistämisen suuntaan.¹⁵⁷ Lopullisessa versiossa oli paljon kompromisseja, mutta

¹⁵² Soikkanen 2008, 129, 253–256.

¹⁵³ Soikkanen 2008, 460–461, 131.

¹⁵⁴ Soikkanen 2008, 257.

¹⁵⁵ Savolainen 2003, 21.

¹⁵⁶ Koponen 1999, 13.

¹⁵⁷ Von Bonsdorff, Johan: ”Många år av frustrationer”, Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”. Tarkka 2011, 53.

yleislinjoista komitean jäsenet pääsivät yhteisymmärrykseen.¹⁵⁸ Valitettavasti nämä linjat jäivät varsin tulkinnanvaraisiksi,¹⁵⁹ mikä tuli vaikeuttamaan esimerkiksi Nicaraguan ohjelmamaavalintaa.

Poliittisen tasapainon hakeminen alkoi näkyä myös maavalinnoissa. Suvi Savolaisen mukaan enemmistö hallituksesta ei puuttunut vuonna 1974 kehitysyhteistyön periaateohjelman maavalintaa koskeviin kappaleisiin, vaan enemmän keskustelua aiheutti kehitysyhteistyömäärärahojen kasvuvauhti.¹⁶⁰ Maavalinnat eivät nousseet esiin vielä julkisessa keskustelussakaan ainakaan Helena Tuomen mukaan, joka toivoi vuonna 1976, että Suomessa keskusteltaisiin yhteistyökumppanien valinnasta yhtä aktiivisesti kuin Ruotsissa.¹⁶¹ Kuitenkin maavalinnat alkoivat puhuttaa vilkkaasti virkamiestasolla tehtyjen valintojen jälkeen vuonna 1979.

Suomen ensimmäiset maavalinnat eivät nojanneet periaatteellisiin ohjenuoriin, sillä valinnan perusteet olivat ensi kertaa kirjattu vasta vuonna 1973. Esimerkiksi Kimmo Kiljusen mukaan valinnat oli tehty tapauskohtaisesti yksittäisharkintojen pohjalta.¹⁶² Myös Juhani Koponen näkee, että valintojen taustoilla vaikuttivat erilaiset logiikat.¹⁶³ Kun yhteistyö esimerkiksi Tansanian, Kenian ja Tunisian kanssa oli aloitettu pohjoismaisen yhteistyön motivoimana, kehityskulku Vietnamin, Bangladeshin ja Nigerian kohdalla oli humanitaarisen avun laajentaminen kehitysyhteistyöhön. Kuuban ja Chilen kohdalla yhteistyö oli alkanut YK:n Latinalaisen Amerikan talouskomission (*United Nations Economic Commission for Latin America*) myötävaikutuksesta paperialalla.¹⁶⁴ Vuosina 1973–1983 Suomi teki yhteistyötä 44 uuden vastaanottajamaan kanssa eritasoisesti, vaikka vuoden 1974 Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelmassa linjattiin, että Suomi noudattaa kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä keskittämisen periaatetta.¹⁶⁵

Suomen siirryttyä maaohjelmointiin vuonna 1975 ensimmäiset nimetyt valtiot olivat Suomen jo olemassa olevia kumppaneita. Kyseessä oli yhteistyön vakiinnuttaminen Sambian, Tansanian ja Vietnamin kanssa, joten varsinaista valintaprosessia ei käyty läpi. Vaikka useimmat Suomen

¹⁵⁸ Tuomioja, Erkki: *Kukkaisvallasta Kekkosvaltaan*. Otava, Helsinki 1993. 151.

¹⁵⁹ Koponen 2005. Tarkka 2011, 89.

¹⁶⁰ Savolainen 2003, 68.

¹⁶¹ Tuomi, Helena: ”Näkökulmia Suomen kehitysmaasuhteisiin” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976. 24.

¹⁶² Kiljunen 1983, 94.

¹⁶³ Koponen 1999, 15.

¹⁶⁴ Siitonen 2005, 213–214.

¹⁶⁵ Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma. Hyväksytty hallituksen istunnossa 9.10.1974. Ulkoasiainministeriö 1974. 16. Siitonen 2005, 231.

kehitysyhteistyön kohdemaat olivat nykyisen tutkimuksen valossa valikoituneet enemmän sattuman kuin oma-aloitteisuuden mukaan, ohjelmamaiden selkeä vasemmistolaisuus alkoi herättää närkästystä porvaripuolueissa.¹⁶⁶ Kysymys nostettiin kriittiseen tarkasteluun myös esiin lehdistössä vuonna 1978.¹⁶⁷ Unto Vesa muistelee, että Suomen kohdemaiden joukkoa olisi kommentoitu kansainvälisestikin.¹⁶⁸ Tästä ei ainakaan toistaiseksi ole mainintaa kirjallisuudessa.

Vuonna 1979 ohjelmamaiden määrää lisättiin kolmella, kun kaupallisesti kiinnostavat Egypti, Sri Lanka ja Kenia nimettiin uusiksi kumppaneiksi. Maavalinta valmisteltiin virkamiestyönä, sillä TALKE:n edeltäjän Kehitysyhteistyöasiain neuvottelukunnan toimikautta ei jatkettu 1970-luvun puolenvälin jälkeen. Alivaltiosihteerinä toiminut Martti Ahtisaari kommentoi maavalintoja, että nyt ohjelmamaissa oli ”jokaiselle jotakin” viitaten siihen, että uusien valtioiden kautta ohjelmamaiden kokonaisuus tasapainottui poliittisesti. Uusien maiden valitsemisen takana oli ajatus saada kaikkien suurempien puolueiden tuki kehitysmäärärahojen kasvulle.¹⁶⁹ Valintojen tekeminen ilman parlamentaarista toimielintä herätti runsaasti kritiikkiä varsinkin vasemmistossa. Kehitysyhteistyön alivaltiosihteerinä työskennellyt Wilhelm Breitenstein puolusti maavalintoja TALKE:ssa sillä, että ratkaisut oli täytynyt tehdä virkamiestasolla, sillä puolueet eivät päässeet yksimielisyyteen neuvottelukunnan perustamisesta. Siten ministeriö ei käyttänyt hyväkseen valtapoliittista tyhjiötä maavalinnoissa.¹⁷⁰ Soikkasen tutkimuksen mukaan toimielimen nimityksen viipyminen johtui kuitenkin siitä, että valtionvarainministeriö oli ajamassa leikkauksia määrärahoihin, ja siten neuvottelukunnalle ei voitu asettaa uusia tehtäviä.¹⁷¹

Kehitysyhteistyöhön liittyvä keskustelu muuttui aiempaa poliittisemmaksi vuosikymmenen kuluessa. Aikaisemmin linjaerot eri ryhmittymien välillä eivät olleet esillä yhtä selkeästi, ja kehityskysymyksistä kiinnostuneet kansanedustajat olivat tehneet yhteistyötä yli puoluerajojen.¹⁷² Suomen ottaessa aikaisempaa vahvempaa kehityspoliittista roolia kehitysyhteistyöhön liittyneet

¹⁶⁶ Heikkola 1984, 105.

¹⁶⁷ Artto, Juhani: 1965–1978: *Työhön tartuttiin optimistisesti – voimavarat pysyivät pitkään niukkoina.* [<http://www.artto.kaapeli.fi/kyo40/osa1>] Luettu 24.11.2013.

¹⁶⁸ Unto Vesan haastattelu, Tampere 20.3.2012.

¹⁶⁹ Soikkanen 2008, 257–260. Ahtisaaren siteeraus Soikkasen mukaan.

¹⁷⁰ UMA K 60 L, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 5/1131-KK-79, ”Tarkistamaton kokousmuistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 8/80” 22.10.1980.

¹⁷¹ Soikkanen 2008, 258.

¹⁷² Ahtisaari 1973, 14. Heikkola 1984, 144.

intressit alkoivat eriytyä puolueittain ja eturyhmittäin. Tämä kehitys kiihtyi, kun määrärahat alkoivat kasvaa vuosikymmen lopusta lähtien.

4 Kasvun vuodet

4.1 Määrärahojen kasvattamisen taustatekijät

Suomen kehitysyhteistyömäärärahat alkoivat kasvaa voimakkaasti vuodesta 1979 lähtien. Vuonna 1977 oli tehty periaatepäätös ODA-osuuden kaksinkertaistamisesta vuoteen 1982 mennessä. Tämä tarkoitti nousua 0,16 prosentin osuudesta 0,32 prosenttiin, joka miltei saavutettiin. Nyt tavoite oli asetettu maltillisemmin kuin aikaisemmin, sillä Suomen kehitysyhteistyötä oli alkanut jäytää uskottavuusvaje lupauksien ja riittämättömien tekojen myötä. Tavoitetta ei olisi kuitenkaan saavutettu ilman Prosenttiliikettä ja sen kautta kanavoitunutta myönteistä kansalaismielipidettä määrärahojen kasvattamisesta sekä tästä osittain seurauksena syntyneitä kansanedustajien aktiivisuutta. ODA:n kasvattamisen mahdollisti Suomen talouskasvu, joka oli kansainvälisesti harvinaislaatuista. Useiden maiden painiessa toisen öljykriisin jälkeisessä vaikeassa taloudellisessa tilanteessa Suomen BKT nousi vuosien 1979–1984 aikana yhteensä 28 prosenttia. Öljykriisi vauhditti Suomen idänvientiä, ja talouskasvu pysyi OECD-maiden keskitasoa korkeammalla.¹⁷³ Talouskasvu ei kuitenkaan yksin selitä sitä, miksi juuri 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa määrärahat kasvoivat, sillä tämä oli ainoa ajankohta Suomen kehitysyhteistyön historiassa, jolloin sekä talous että määrärahat kasvoivat nopeasti yhtä aikaa.¹⁷⁴

Suomen muihin länsimaihin verrattuna matalaa ODA-osuutta ei ollut aikaisemmin arvosteltu kansainvälisesti. Tämä johtui siitä, että Suomella ei ollut samanlaista lähtökohtaa kehitysyhteistyöhön kuin muilla OECD-mailla, jotka olivat esimerkiksi vastaanottaneet Marshall-apua. Vuoteen 1975 mennessä Suomi oli kuitenkin liittynyt kaikkiin tärkeimpiin kehitysyhteistyötä käsitteleviin kansainvälisiin järjestöihin ja ottanut erityisesti YK:ssa entistä rohkeampaa kehityspoliittista roolia tukien esimerkiksi UKTJ:n soveltamista. Aikaisempaa aktiivisempi rooli kiinnitti huomiota Suomen todellisiin tekoihin. Esimerkiksi DAC suoritti Suomen ensimmäisen

¹⁷³ Vihavainen 2003, 879–880.

¹⁷⁴ Siitonen 2005, 264.

kehitysyhteistyön arvioinnin vuonna 1975 ja kritisoi avun pienuutta.¹⁷⁵ Vuonna 1979 puolestaan RIO-säätiö (*Foundation Reshaping the International Order*) arvosteli Suomen kehitysyhteistyötä kovin sanoin:

Kuitenkin ”sanojen” ja ”tekojen” välillä oleva kuilu uhkaa mitätöidä Suomen uskottavuuden (credibility) UKTJ-kysymyksissä ja siten sen kyvyn toimia sillanrakentajana. Se asettaa myös kyseenalaiseksi Suomen luotettavuuden (reliability) kehitysyhteistyökumppanina. Suomen epäonnistuminen periaatteiden käytäntöön soveltamisessa – laajan poliittisen tuen muuttaminen konkreettiseksi taloudelliseksi toiminnaksi on johtanut viittauksiin siitä, että se on ”vapaamatkustaja” pohjoismaisessa ja Like minded-ryhmässä. Maa nauttii edistyksellisen maineen eduista kantamatta kustannuksia, jotka siihen tulisi liittyä.¹⁷⁶

Suomen määräraha-kehitys laahasikin kaukana muista Pohjoismaista, joiden joukkoon se halusi itsensä samaistettavan. Ruotsi, Norja ja Tanska nostivat kehitysyhteistyömäärärahansa YK:n suosituksen mukaisesti 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuosien 1974–1978 aikana.¹⁷⁷ Oli tultu pisteeseen, jossa Suomen ei ollut mahdollista vapaamatkustaa muiden Pohjoismaiden teoilla. Suomen ulkopoliittika oli myös entistä vireämpää ja puhuttiin aktiivisesta neutraalisuudesta. Tämän politiikan huippukohdaksi nousi vuoden 1975 ETYK.¹⁷⁸ Suomen sanojen ja tekojen välinen ristiriita huomioitiin ensi kertaa kansainvälisesti mutta ehkä merkittävämpää oli, että se herätti vireää keskustelua ja liikehdintää Suomessa.

Suomen ODA-osuus oli herättänyt kritiikkiä kansalaisjärjestökentässä, seurakunnissa ja lehdistössä 1960-luvulta alkaen. Järjestöjen vaikutustyö ei ollut kuitenkaan nostanut määrärahoja merkittävästi, vaikka esimerkiksi Emmaus-liike oli saapunut Suomeen jo 1964¹⁷⁹ ja useissa seurakunnissa lahjoitettiin jo 1960-luvun loppupuolella prosentti tuloista Kirkon ulkomaanavulle.¹⁸⁰ Vuonna 1979 virinnyt kansalaisliike kehitysyhteistyön puolesta järjestäytyi Prosenttiliikkeeksi vuonna 1980. Liikkeen vaikutus kansalaisyhteiskunnassa heränneisiin kehitysyhteistyöpoliittisiin intresseihin oli hyvin merkittävä, sillä arvioiden mukaan 100 000 jäsentä ohjasi lahjoitukset kehitysyhteistyöhön yli

¹⁷⁵ Harle 1976, 126.

¹⁷⁶ UMA K 12 R Yleistä – yleistä 1979–1981, Suomen kehitysapu yleensä V v. 1979 1/183 SALD 79, ”Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan ankaraa arvostelua: Rio-säätiön raporttiluonnos aiheesta Like minded -maat ja uusi kansainvälinen talousjärjestys” Luottamuksellinen muistio 11.4.1979.

¹⁷⁷ Siitonen 2005, 81. Ruotsi 1974, Norja 1976 ja Tanska 1978.

¹⁷⁸ Siitonen 2005, 216. Kallenaatio 2005, 373–382.

¹⁷⁹ Metsämäki & Nisula 2006, 282.

¹⁸⁰ Artto 2005, 29.

sadan kansalaisjärjestön kautta. Prosenttiliike oli osa 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun uutta kansalaisliikkeiden aaltoa, johon liittyi esimerkiksi Euroopan vihreiden puolueiden perustaminen.¹⁸¹

Kehitysyhteistyön kasvattamisen puolesta järjestettiin jopa nälkälakkoja loppuvuodesta 1979 ja 1982. Kansalaisten kiinnostuneisuus kehitysmaakysymyksiä kohtaan oli hyvin näkyvää, joten verorahojen suuntaaminen enenevissä määrin kehitysyhteistyöhön oli perusteltua. Vuonna 1981 KYO:n teettämässä mielipidetutkimuksessa kansalaiset halusivat moninkertaistaa kehitysyhteistyöhön käytettävät varat ja näkivät ne sosiaalimenojen jälkeen tärkeimpänä valtion menojen lisäyskohteena. Määrärahojen kasvun kannattaminen ei ollut merkittävästi linkittynyt vastaajan puolueustaan.¹⁸²

Yleisen kansalaismielipiteen lisäksi suomalaisten yritysten lisääntynyt kiinnostuneisuus myötävaikutti määrärahojen voimakkaaseen nousuun. Yhtä aikaa määrärahojen kanssa kasvoivat myös kehitysmaiden osuus Suomen taloudellisista suhteista sekä yksityiset pääomasiirrot kolmansiin maihin.¹⁸³ Vuonna 1979 perustettiin vasemmiston vastustuksesta huolimatta Teollinen kehitysyhteistyörahasito (TEKERA), jonka avulla yrityksiä kannustettiin sijoittamaan kehitysmaihiin. TEKERA tarjosi yrityksille riskirahoitusta ja auttoi teollisen yhteistyön aloittamisessa kehitysmaiden yritysten kanssa.¹⁸⁴ Vastaavia julkisia sijoitusyhtiöitä perustettiin myös muissa OECD-maissa, mutta TEKERA erosi niistä siten, että sen peruspääomaa rahoitettiin Suomen kehitysyhteistyövaroista.¹⁸⁵ Osittain kehitysyhteistyömäärärahat nousivat sen takia, että rahoja suunnattiin Suomen taloutta hyödyntäviin yhteistyömuotoihin, kuten kehitysluottoihin ja TEKERA:n, sekä apu usein sidottiin Suomesta tehtäviin hankintoihin. Esimerkiksi Teollisuuden Keskusliitto lähti kannattamaan kehitysyhteistyön kasvattamista vuonna 1981. Ministeriössä nähtiin kehitysyhteistyömäärärahojen palautuminen merkittävänä, sillä esimerkiksi suurlähettiläskokouksessa vuonna 1982 korostettiin, että oli tärkeää, että mahdollisimman suuri osa

¹⁸¹ Isomäki, Risto: ”Prosenttiliike – kansanliike kehitysyhteistyön puolesta” teoksessa Hakkarainen, Outi; Toikka, Miia: Wallgren Thomas: *Unelmia maailmasta – Suomalaisen kehitysmalliikkeen juurilla*. Like. Helsinki 2000. 64.

¹⁸² Artto 2005, 29.

¹⁸³ Kiljunen 1983, 95–96.

¹⁸⁴ Karhu, Matti: *Finnfund 1980–2000* [http://www.finnfund.fi/yritys/fi_FI/taustajahistoriaa/]. Luettu 22.9.2013. Heikkola 1984, 107.

¹⁸⁵ Kiljunen 1983, 96.

varoista palautuu Suomeen.¹⁸⁶ Vuosina 1980–1982 kehitysyhteistyömäärärahojen palautumisprosentti olikin 64.¹⁸⁷

KYO:n entinen osastopäällikkö Pekka Malinen on nähnyt, että vuoteen 1978 asti määrärahojen kasvattaminen oli riippuvainen jokaisen ulkoministerin kyvystä ja aktiivisuudesta nostaa niitä vuotuisissa budjettineuvotteluissa. Malisen mukaan määrärahat lähtivät nousuun, sillä vuonna 1977 saatiin tehtyä valtionvarainministeriötäkin sitova keskipitkän aikavälin periaatepäätös 0,32 prosentin saavuttamisesta. Tämän päätöksen hän näkee ulkoministerinä toimineen ”1960-luvun radikaalin ylioppilaspolitiikon” Paavo Väyrysen saavutuksena.¹⁸⁸ Myös Väyrynen itse mieltää roolinsa tärkeäksi,¹⁸⁹ kuten myös tutkijat Juhani Koponen ja Lauri Siitonen. Useasti toiseksi merkittäväksi henkilöksi Väyrysen rinnalle on tässä kysymyksessä nostettu pääministerinä toiminut Kalevi Sorsa. Kokonaisuudessaan tapahtunut sukupolvenvaihdos helpotti määrärahojen kasvattamista, sillä nuoret poliitikot ja virkamiehet eivät olleet kokeneet samalla tavoin sotavuosia ja he olivat kiinnostuneempia kansainvälisistä suhteista ja näkivät niiden mukanaan tuomat taloudelliset ja poliittiset mahdollisuudet.¹⁹⁰

Myös TALKE mielsi roolinsa tärkeäksi määrärahojen nostamisessa. Neuvottelukunnan jatkuvaksi toiminnaksi muodostuivatkin kannanotot ODA-osuuden kasvattamiseksi.¹⁹¹ Luultavasti TALKE:n kannanotoilla ei kuitenkaan ollut ratkaisevaa osaa määrärahojen nostamisessa, sillä sitovat sopimukset oli tehty jo aiemmin, ja Prosenttiliikekin oli aloittanut toimintansa ennen TALKE:n nimitystä. Parlamentaarisenä toimielimenä TALKE kuitenkin viestitti, että suurimmat puolueet, etujärjestöt ja tutkimuslaitokset olivat kasvattamisen kannalla. Tästä kysymyksestä ei ainakaan vuosien 1980–1982 aikana ollut TALKE:ssa erimielisyyksiä.

Tärkeää vuoden 1977 periaatepäätöksessä oli sen realistisuus. Suomi oli jatkuvasti luvannut kehitysyhteistyöhön enemmän kuin todellisuudessa oli mahdollista antaa, ja tämä oli kerta toisensa

¹⁸⁶ UMA K 91-0 KYO 1982/4841, Suomen kehitysyhteistyö; periaatekysymykset, tavoitteet v. 1982–1983, ”Suurlähettiläskokous 1982” 16.8.1982.

¹⁸⁷ Artto 2005, 29, 34, 36.

¹⁸⁸ Malinen 1989, 2.

¹⁸⁹ Väyrynen, Paavo: ”Kasvun vuodet” Kehitys 2/90 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

¹⁹⁰ Siitonen 2005, 312. Koponen 1999, 11.

¹⁹¹ Ks. Esim. UMA K 60 L, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981. ”Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta käsitteli 29.5.1981 pitämässään kokouksessa Suomen kehitysyhteistyömäärärahoja. Kokous päätti antaa seuraavan julkilausuman:”.

jälkeen johtanut sanojen syömiseen. Kun tavoite oli saavutettavissa ja sitä oli tukemassa suuri yhteiskunnallinen liike, joka johti myös eduskunnan aktiivisuuteen, määrärahojen kasvulle tarjoutui otolliset olosuhteet. Tilannetta autoivat myös Suomen taloudellinen kehitys sekä 1960-luvun opiskelijapoliitikkojen siirtyminen vähitellen kansanedustajiksi. Vuosina 1979 ja 1980 eduskunta lisäsi kehitysyhteistyöhön käytettävää budjettia hallituksen esityksestä, eikä edes valtionvarainvaliokunta asettunut vastustamaan tätä. Aikaisemmin määrärahojen kasvuun varauksellisesti suhtautuneet puolueet, kuten kokoomus, keskusta ja SMP, kannattivat myös varojen kasvattamista. Vuoden 1980 budjetin lähetekeskustelussa on huomionarvoista, että lähes kaikki eduskuntaryhmät olivat valmiita korottamaan määrärahoja enemmänkin kuin valtionvarainvaliokunnassa oli sovittu. Lisäyksesitykset kuitenkin äänestettiin täysistuntokäsittelyssä nurin toisten ryhmien voimilla ja siten mikään puolue ei saanut kunniaa määrärahojen kasvattamisesta. Myös hallituspuolueet olivat jättäneet budjettiesitykseen korostusvaran, jotta ne olisivat voineet esiintyä kehitysyhteistyön puolestapuhujina. Kehitysbudjetin käsittelyssä tehtiinkin muutosesityksiä enemmän kuin koskaan aiemmin. Puheenvuoroissa kiinnitettiin huomiota erityisesti Suomen ulkopoliitiikan uskottavuuteen.¹⁹²

Vuonna 1981 eduskunnassa ei enää nostettu budjettia tai käyty yhtä aktiivista keskustelua kehitysyhteistyöpolitiikasta, mikä johtui luultavasti siitä, että kasvuvauhti näytti olevan riittävä välitavoitteen saavuttamiseksi.¹⁹³ Suomi pääsi paikkaamaan uskottavuusvajettaan otollisella hetkellä, sillä muiden maiden kehitysyhteistyömäärärahat olivat laskussa öljykriisin aiheuttamien taloudellisten ongelmien seurauksena. Esimerkiksi Suomen YK:n edustuston pysyvä edustaja Ilkka Pastinen näki, että nämä olosuhteet tarjosivat Suomelle ”poikkeuksellisen edulliset lähtökohdat toimia laajan kansalaismielipiteen pohjalla kansainvälisen kuvamme selventämiseksi”.¹⁹⁴

4.2 Kasvun haasteet

Määrärahojen reaalin kasvu aiheutti kehitysyhteistyöosastolle monia haasteita. Jo lisääntyneet työtehtävät rasittivat osastoa, sillä henkilöstö ei kasvanut yhtäaikaaisesti määrärahojen kanssa.

¹⁹² Heikkola 1984, 108–109.

¹⁹³ Heikkola 1984, 106–112.

¹⁹⁴ UMA K 91-0 KYO 1982/4841, Suomen kehitysyhteistyö; periaatekysymykset, tavoitteet v. 1982–1983, ”Kehitysyhteistyöpolitiikka ulkopoliitiikan välineenä” New York/Suomen pysyvä edustusto Yhdistyneissä kansakunnissa 22.3.1982.

Kehitysyhteistyön toimeenpanoa siirrettiinkin yhä enemmän eri sidosryhmille. Samaan aikaan kehitysyhteistyön hoitamista myös ammattimaistettiin esimerkiksi evaluoinnin vakiinnuttamisella. 1980-luvun alussa KYO:lla myös kehitettiin projekti- ja sopimushallintoa sekä resurssien hallintaa.¹⁹⁵ Kysymys kehitysyhteistyön laadusta otettiin aiempaa vahvemmin esiin. Suomi pyrki esimerkiksi ottamaan huomioon naisten aseman ja ympäristökysymykset YK:n toiminnassaan.¹⁹⁶

Henkilöstöön liittyvien paineiden lisäksi eri ryhmät ilmaisivat aiempaa voimakkaammin mielipiteensä Suomen kehitysyhteistyöstä. Ne olivat usein hyvin erilaisilla linjoilla sen suhteen, miten kasvaneet kehitysyhteistyömäärärahat tulisi allokoida ja ketä niiden tulisi hyödyttää. Kun kehitysyhteistyö ei enää ollut ulkoasiainministeriön ja valtionvarainministeriön byrokraattisen taistelun kohteena, se politisoitui.¹⁹⁷ Tällaisessa tilanteessa eliitin tuli punnita missä määrin ja miten erilaiset intressit otettaisiin huomioon. Eliitin omana intressinä oli etenkin kehitysyhteistyömäärärahojen kasvun jatkuvuuden takaaminen. Suurin vääntö eri eturyhmien välillä käytiin luultavasti maavalinnoista.

Eri intressien ristipaineessa Suomen kehitysyhteistyöltä uupui kuitenkin punainen lanka, jota seurata. Esimerkiksi linjatuista periaatteista sen suhteen, missä ja millä tavoin Suomen tulisi kehitysyhteistyötä tehdä, joustettiin. Kimmo Kiljunen on kuvannut ajanjaksoa oivaltavasti Suomen kehitysyhteistyön murrosiäksi, sillä fyysinen kasvu yhdistyi selkiytymättömiin päämääriin usein vastakkaisine pyrkimyksineen.¹⁹⁸ Tilannetta ilmentää esimerkiksi kehitysyhteistyösihteerinä toimineen Erkki Laurilan laatima muistio ”Kehitysyhteistyöosasto vuonna 1984 – keskustelun aloittamiseksi” vuodelta 1979, missä Laurila käsitteli kysymyksiä, joista tulisi keskustella avun kasvaessa. Laurila pohti esimerkiksi KYO:n roolia ja toiminnan kehittämistä muuttuvassa tilanteessa:

Mikä on kehitysyhteistyöosaston rooli kehitysyhteistyöpolitiikan muotoilussa? Toimimmeko aktiivisena politiikan luojana? Mikä on se foorumi, jolla politiikasta keskustellaan, ideoidaan? Mikä on virkamiesten rooli julkisessa keskustelussa? [...] Kehitysyhteistyöosaston toiminnan kannalta avainkysymykset ovat: mikä on tavoitetasomme; saavutamme sen toimintaa

¹⁹⁵ Johansson, David: ”Mitt liv med FINNIDA”. Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”. Koponen 1999, 17.

¹⁹⁶ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1980, Ulkoasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1981. 7.

¹⁹⁷ Siitonen 2005, 222.

¹⁹⁸ Kiljunen 1983, 95–100.

tehostamalla, miten, vai edellyttääkö se muutoksia, mitä, koska mahdollisesti tarpeellisten muutosten toteuttamiseen ryhdytään ja millä tavalla?¹⁹⁹

Kysymysten esittäminen ei välttämättä tarkoita, etteikö ainakin joihinkin olisi ollut jo vastauksia. Kuitenkin esimerkiksi julkisuuteen Suomen kehitysyhteistyöstä piirtyi epämääräinen kuva. Kun vuoden 1982 maavalintaprosessista kirjoitettiin lehdistössä ja mielipidekirjoituksissa, huomio kiinnittyi usein siihen, ettei Suomella ollut selkeitä periaatteita kehitysyhteistyön suhteen. Esimerkiksi *Helsingin Sanomien* toimittaja Tellervo Yrjänä-Rantinoja arvosteli, että Suomesta puuttui kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö ja käytetyt ohjenuorat olivat hajanaisia ja usein ristiriitaisia.²⁰⁰ *Kansan Uutisten* haastattelussa TALKE:n jäsenenä toiminut Johan von Bonsdorff kritisoi, että Suomen ulkopoliittiset johtajat vähättelivät keskustelua siitä, minkälaista kehitystä Suomen kehitysavulla pitäisi tukea.²⁰¹ *Suomen Sosialidemokraatissa* Markku Kauppinen toivoi, että hallitus antaisi eduskunnalle kehityspoliittisen selonteon linjan muodostamiseksi.²⁰² Vuonna 1983 tehdyssä vähemmän mairittelevassa *Kansan Uutisten* haastattelussa ulkoministeri Pär Stenbäck ei pystynyt luettelemaan Suomen kehitysyhteistyön periaatteita ”yhtäkkiä puhelimesta”²⁰³. Kun selkeitä linjauksia ei ollut, tai niistä joustettiin, eri ryhmillä oli laaja pelikenttä vaikuttaa siihen, mihin Suomi käytti määrärahasa. Kun takana olivat vuoden 1979 virkamiestasolla tehdyt maavalinnat, eturyhmien vaikutustyön lähtökohtana oli se, että ohjelmamaiden joukosta pitäisi löytyä ”jokaiselle jotakin”.

Niin Suomessa kun muissakin Pohjoismaissa lisääntyneet kehitysyhteistyömäärärahat herättivät kiinnostusta liike-elämässä.²⁰⁴ Ulkoministeriön kauppapoliittinen osasto ja liike-elämä esimerkiksi halusivat, että määrärahat käytettäisiin kaupallisesti kiinnostaviin kohteisiin ja heidän intresseisiinsä oli myös pitää maittain sitomattoman määrärahan osuus suurena.²⁰⁵ Tällöin yksittäisten hankkeiden rahoittaminen maaohjelmoinnin ulkopuolelta olisi helpompaa. Siirtyminen maaohjelmointiin oli hieman vaikeuttanut suomalaisten yritysten projektien haalimista, sillä ohjelmoinnissa ei ollut yhtä

¹⁹⁹ UMA K 12 R, Suomen kehitysapu yleensä V v. 1979 1/183 SALD 79, Muistio ”Kehitysyhteistyöosasto vuonna 1984 – keskustelun aloittamiseksi” 25.10.1979.

²⁰⁰ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, ”Puolueet kiistelevät kehitysyhteistyöstä” HS 29.9.1982.

²⁰¹ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, ”Mitkä ovat Suomen tavoitteet? – Kehitysapumme tehtävät yhä selvittämättä” KU 13.8.1982.

²⁰² UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, ”Kehitysyhteistyöpolitiikasta käyty keskustelu vaiennnut” Suomen Sosialidemokraatti 26.3.1982.

²⁰³ UMA K Jaetut lehtileikkeet 1982, ”Olemmeko köyhien ystäviä?” KU 13.2.1983.

²⁰⁴ Remes 1998, 86.

²⁰⁵ Ks. esim. UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/82” 6.4.1982.

lailla sijaa yksittäisten hankkeiden hyväksymiseen osaksi ohjelmaa.²⁰⁶ Suomen tavoitteena oli suunnata 60 prosenttia määrärahoista bilateraaliseen ja 40 prosenttia multilateraaliseen kehitysyhteistyöhön. Kahdenvälisestä kehitysyhteistyöstä pyrittiin suuntaamaan 80 prosenttia ohjelmamaille. Tämä ei kuitenkaan toteutunut ainakaan vuoteen 1982 mennessä, milloin ohjelmamaiden osuus jäi 54 prosenttiin.²⁰⁷ Myös oikeistopuolueet kannattivat avun kanavoimista Suomen talouden kannalta hyödyllisiin kohteisiin.²⁰⁸

Vasemmistopuolueet sekä kansalaisjärjestökenttä jakoivat kuitenkin huolen kehitysyhteistyön valjastamisesta vienninedistämiseksi. Esimerkiksi Prosenttiliikkeen tavoitteena ei ollut pelkästään määrärahojen kasvattaminen vaan myös yhteistyön laatuun vaikuttaminen. Vaikka liikkeen ajama määrärahojen kasvatus näytti toteutuvan, laadullisissa tavoitteissa kehitysyhteistyöaktivistit kokivat, että vienninedistäminen ei antanut tilaa ympäristöön ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon kohdistuvalle kehitysyhteistyölle.²⁰⁹ Prosenttiliike myös vastusti uusien ohjelmamaiden valintaa, sillä keskustelu siitä, missä maissa Suomen tulisi tehdä kehitysyhteistyötä, vei huomion pois laatukysymyksistä.²¹⁰

Toisin kuin Prosenttiliike, vasemmistopuolueet halusivat, niin kuin oikeisto ja liike-elämä, valita Suomelle uusia ohjelmamaita, vaikka mieltymykset maiden suhteen olivat hyvin erilaiset. Esimerkiksi vuonna 1979 kaikkien eduskuntapuolueiden ottaessa kantaa kehitysyhteistyöhön tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyn yhteydessä, puheenvuorot käsittelivät Suomen kohdemaita toiseksi eniten. Eniten puheenvuoroja käytettiin määrärahoista. SDP:n edustajat jättivät jopa vastalauseen hallituksen kertomusta koskeneeseen ulkoasiainvaliokunnan mietintöön, koska uusia ohjelmamaita ei valittu vuonna 1980.²¹¹ Eduskunnassa käydyssä keskustelussa näkyi hyvin selvästi vasemmiston ja oikeiston ero. Egyptin valinta ohjelmamaaksi kyseenalaistettiin rankasti vasemmistossa, ja porvarilliset puolueet toisaalta arvostelivat Kuuban ja Vietnamin kanssa tehtyä kehitysyhteistyötä, sillä ne näkivät nämä maat hyökkäyshaluisina. Kansanedustajat tekivät maihin liittyen kirjallisia kysymyksiä kehitysyhteistyön jatkamisesta.²¹² Kehitysyhteistyöpoliittisten intressien puoluepolitisoituminen määrärahojen ja kehitysyhteistyön roolin kasvun seurauksena osui siitä

²⁰⁶ Koponen 2005.

²⁰⁷ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1982, Ulkoasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983. 16.

²⁰⁸ Siitonen 2005, 221.

²⁰⁹ Metsämäki & Nisula 2006, 284.

²¹⁰ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982-, ”Puolueet kiistelevät kehitysyhteistyöstä” HS 29.9.1982.

²¹¹ Heikkola 1984, 108–112.

²¹² Marttila 1984, 71–72.

mielenkiintoiseen aikaan, että Suomessa oli havaittavissa poliittisten liikkeiden heikkenemistä 1970-luvun hyvin politisoituneen ajanjakson jälkeen.²¹³ Osaltaan tätä selittää se, ettei oikeistossa ollut koettu kehitysyhteistyötä omaksi asiaksi 1960- ja 1970-luvuilla. Kiinnostuksen herättyä määrärahojen kasvun myötä porvaripuolueet halusivat viedä kehitysyhteistyöpolitiikkaa pois päin aiemmasta vasemmistolaisesta linjasta.²¹⁴

Kehitysyhteistyöpoliittisen keskustelun virittyä edustajat ilmaisivat, etteivät he saaneet tarpeeksi informaatiota kehitysyhteistyöhön liittyen. Monet myös tiedustelivat, valmisteltiinko kehitysyhteistyöhön puitelakia. TALKE:ssa ja KYO:lla otettiin aina tasaisin väliajoin tämä asia esille, mutta se ei johtanut lain valmisteluun valtionvarainministeriön vastustuksen takia.²¹⁵ Kansanedustajat halusivat selkeästi paremmat välineet kehitysyhteistyöpolitiikan tekemiseen, jotta he voisivat ottaa siihen kantaa. Myös TALKE:ssa erityisesti vasemmistiedustajat pitivät tärkeänä, että maavalintakriteerejä täsmennettäisiin, jotta valinnat voitaisiin tehdä perustellusti.²¹⁶ Poliitikoilla oli myös aikaisempaa vapaammat kädet kommentoida ulkopoliitiikkaa Kekkosen valtakauden päätyttyä. Esimerkiksi vuoden 1983 tulo- ja menoarviota käsitellessä kansanedustaja Veikko Vennamo kommentoi: ”Täällä on tunnista tuntiin puhuttu ulkopoliitikasta, eikä kenenkään kasvoilla ole jännitystä tai pelkoa. On se ainakin eduskunnassa muuttunut.”²¹⁷

Täysin selvää ei ole, mistä ajatus uusien ohjelmamaiden nimityksestä vuonna 1982 lähti liikkeelle. Asiasta oli keskusteltu TALKE:ssa muutamaan otteeseen ennen vuotta 1982, mutta esimerkiksi joulukuussa 1981 maavalintojen tekemistä pidettiin epätodennäköisenä.²¹⁸ Tästä huolimatta SKDL:n edustaja Johan von Bonsdorff pyysi esityksiä uusista yhteistyömaista TALKE:n helmikuun kokouksessa, jossa myös todettiin, että valinnoilla tulisi olemaan kiire ehtiäkseen vuoden 1982 budjettiin.²¹⁹ TALKE:n täysistunnossa maaliskuussa KYO:n osastopäällikkö kertoi osaston

²¹³ Siisiäinen, Martti: *Suomalainen protesti ja yhdistykset. Tutkimuksia yhdistyslaitoksen kehityksen ja protestijaksojen suhteesta suurlakosta 1990-luvulle*. Gummerus, Jyväskylä 1990. 74. Mickelsson, Rauli: *Suomen puolueet: Historia, muutos ja nykypäivä*. Vastapaino. Tampere 2007. 245.

²¹⁴ Kivimäki et al. 1994, 80.

²¹⁵ Koponen 1999, 14.

²¹⁶ Tarkka 2011, 90.

²¹⁷ Pöytäkirjat 4, Tulo- ja menoarvio vuodelle 1982 – Pääluokka 24. Helsinki 1982.

²¹⁸ Esim. UMA K 60 L, Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) myös työvaliokunta 1/1120 KK 81, TALKE:n työvaliokunnan kokous 18.12.1981. ”Lyhyesti keskusteltiin siitä, tulisiko Suomen kehitysyhteistyön maavalintakysymys ottaa neuvottelukunnassa käsiteltäväksi v:n 1982 aikana. Toisaalta katsottiin, että kehitysyhteistyöosaston tarkoituksena ei ilmeisestikään ole suorittaa uusia maavalintoja vielä tässä vaiheessa.”

²¹⁹ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 2/82” 12.2.1982.

henkilökunnan määrän olevan vähäisempi kuin 1970-luvun puolivälissä ja ohjelmoinnilla apua voitaisiinkin keskittää ja kehitysvaikutuksia parantaa.²²⁰ Silti KYO esitti aluksi jopa kuutta uutta ohjelmamaata, mitä lähes kaikki muut osapuolet pitivät liioiteltuna. Maavalintoja kritisoiessa *Uuden Suomen* puheenvuorossa kerrottiin ulkoministeri Pär Stenbäckin perustelleen valintojen tekemistä sillä, että niiden avulla kansalaisten kiinnostuneisuus kehitysyhteistyötä kohtaan säilyisi.²²¹ Kontekstin huomioon ottaen uusien ohjelmamaiden valitseminen kumpusi luultavasti puoluetasolta. Saattaa olla, että eri intressiryhmät halusivat äänensä kuuluviin maavalintojen suhteen, ja prosessi aloitettiin nopeasti, jotta se saataisiin päätökseen TALKE:n kauden aikana, jonka oli määrä päättyä marraskuussa 1982.²²²

Monitahoisessa keskustelussa siitä, mikä ryhmä preferoi mitäkin kehitysyhteistyömuotoa tai kohdemaata, Suomen linjauksiin ei viitattu alkukäsittelyn jälkeen useasti. Periaatteet, joihin maavalitseminen tuli perustua olivat listattuina Janssonin komitean mietinnössä:

Komitea katsoo, että tähänastisia maavalintaperiaatteita on edelleen syytä noudattaa, siten, että pääpaino säilyy vähiten kehittyneiden maiden kanssa harjoitettavassa yhteistyössä. Kehittyneempien kehitysmaiden kanssa on yhteistyötä ensisijaisesti harjoitettava muun taloudellisen yhteistyön puitteissa. Tämänhetkisten päävastaanottajamaiden kanssa harjoitettavaa yhteistyötä on edelleenkin syytä kehittää.

Komitea, katsoo, että taloudellisten voimavarojen kasvaessa ja kehitysyhteistyöpoliittisten edellytysten ollessa riittävät Suomen on syytä laajentaa päävastaanottajamaiden joukkoa toistaiseksi vähemmälle huomiolle jääneille alueille, kuten **esimerkiksi vähävaraisiin arabi- ja Latinalaisen Amerikan maihin**. Kahdenvälisestä avusta on syytä edelleen ohjata noin kolme neljänneistä päävastaanottajamaihin maaohjelmoinnin pohjalta. [...] Hallinnon ja maaohjelmoinnin maksimoimiseksi Suomen on tulevaisuudessa edullista **rajoittaa vastaanottajamaiden piiri käsittämään suhteellisen pieniä maita**.

Komitea katsoo, että sosiaalisen näkökulman ohella on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kehitysyhteistyövaroja suunnata maihin, jotka käyttävät voimavarojaan ulospäin suuntautuvaan aggressiiviseen voimapolitiikkaan tai maan sisäiseen ihmisoikeuksia loukkaavaan repression. Näin tapahtuessa on apu voitava keskeyttää.²²³

²²⁰ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 24.3.1982.

²²¹ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, ”Kehitysyhteistyömme ei tarvitse uusia kohdemaita” US 27.5.1982.

²²² UMA K 60 L, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta” 16.9.1981. ”Vuoden 1982 loppupuoli on [KYO:n osastopäällikön] Eggertin mielestä aikaisin ajankohta [maavalinnoille], johon huomautettiin TALKE:n mandaatin juuri tuolloin päättyvän.”

²²³ Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978:11, 140–141. Lihavointi kirjoittajan.

Maavalinnassa voi nähdä sovelletun vuonna 1974 vahvistettuja maavalintakriteerejä, jotka painottivat maiden kehityshaluisuutta.²²⁴ Sitoutumista taas maavalintakriteereihin, jotka erittelivät maita maantieteellisesti tai ominaisuuksien perusteella voi arvioida esimerkiksi peilattuna Nicaraguahan, joka sopi hyvin vastaanottajamaaprofiiliin. Kyseessä oli alle kolmen miljoonan asukkaan Latinalaisen Amerikan maa. Lisäksi UNDP:n hallintoneuvosto myönsi Nicaragualle helmikuussa 1980 LDC-statuksen mukaisen kohtelun vuosille 1981–1986, mikä alleviivasi maan avuntarvetta.²²⁵ Viimeinen kriteeri aggressiivisesta voimapolitiikasta ei pätenyt, sillä maa oli itse hyökkäyksen kohteena. Nicaraguan poisjättäminen ei siten ollut perusteltavissa julkilausuttujen kehitysyhteistyöpoliittisten linjausten pohjalta.

Muidenkin maiden kohdalla komiteamietinnön linjaukset jäivät heikoiksi. Esimerkiksi pääpainon säilyminen vähiten kehittyvissä maissa oli kyseenalaistettavissa, sillä Tansania oli Suomen ohjelmamaista ainoa LDC-maa.²²⁶ Lisäksi Suomen kehitysyhteistyön trendinä 1980-luvulla oli aleneva avun allokointi vähiten kehittyneille maille.²²⁷ Suomi ei myöskään lopettanut Vietnamin kehitysyhteistyötä, vaikka maa hyökkäsi Kambodžaan vuoden 1978 lopussa. Suomi ja Ruotsi olivat ainoat länsimaat, jotka jatkoivat maan auttamista.²²⁸ Kiinnostusta vähävaraisia arabimaita kohtaan ei myöskään liiemmin ilmennyt, ja niitä edustanut Sudan tiputettiin maavalintaprosessissa pois. Ministeriön ja TALKE:n kiinnostuneisuus olikin maantieteellisesti aivan eri suunnassa kuin Janssonin komitean. TALKE:n edustajat tekivät laajan vierailun Kaakkois-Aasiaan vuonna 1982, ja maavalintojen jälkeen yhteistyötä pyrittiin kehittämään vähin äänin esimerkiksi Thaimaan ja Indonesian kanssa, minkä nähtiin jälleen kerran tasapainottavan Suomen kohdemaiden joukkoa.²²⁹ Kehitysmäärärahojen ja niiden ohjaamiseen liittyneiden intressien kasvaessa Suomen julkiset kehitysyhteistyöpoliittiset kriteerit maavalintojen suhteen jäivät ohjaukseltaan suuntaa-antaviksi.

²²⁴ Ks. s. 36.

²²⁵ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Muisto n:o 196 ”Suomen apu Nicaraguan jälleenrakentamiseen” 22.5.1981.

²²⁶ Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1982, Ulkoasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983. 17.

²²⁷ Siitonen 2005, 304.

²²⁸ Paljakka, Anna: *Vietnam viidellä vuosikymmenellä*. [<http://global.finland.fi/public/default.aspx?contentId=272606&nodeId=32313&contentlan=1&culture=fi-FI>]. Luettu 24.11.2013.

²²⁹ Koponen 2005.

5 Nicaraguan kehitysyhteistyön lähtökohdat

5.1 Vallankumous kehitysyhteistyön aloittamisen mahdollistajana

Suomi ei olisi aloittanut kehitysyhteistyötä Nicaraguan kanssa ilman sandinistista vallankumousta. Ymmärtääkseen tämän kumouksen juuria täytyy katsoa hyvin pitkälle Nicaraguan historiaan ja erityisesti Yhdysvaltojen vahvaan asemaan siinä. Nicaragua itsenäistyi Espanjasta vuonna 1821 yhdessä El Salvadorin, Hondurasin, Costa Rican ja Guatemalan kanssa. Nämä maat muodostivat vuonna 1823 Keski-Amerikan liittotasavallan, josta Nicaragua irtautui vuonna 1838. Nicaraguan 1800-lukua määrittä maan konservatiivien ja liberaalien valtataistelu.²³⁰ Yhdysvallat kiinnostui Nicaraguasta 1840-luvulla, mikä näkyi haluna rakentaa kanava Nicaraguan San Juan -jokea pitkin, jonka kautta Yhdysvaltojen itärannikolta olisi päästy käsiksi Kalifornian kultarynnäkköön. Kanavanrakennuksesta tulikin Yhdysvaltojen ja Nicaraguan välejä määrittävä hanke. Se vaikutti esimerkiksi Nicaraguan kansallissotaan vuosina 1856–1857. Yhdysvallat teki maahan myös vuonna 1909 sotilaallisen intervention, jota oli edeltänyt Nicaraguan yritys kaupata kanavanrakennusoikeuksia Saksalle ja Japanille.²³¹

Yhdysvallat miehitti Nicaraguan vuonna 1912 tullessaan auttamaan erään kapinan kukistamisessa maan konservatiivihallituksen pyytämänä. Tästä alkoi miehitys, joka kesti vuoteen 1933 miltei yhtäjaksoisesti. Tänä aikana Yhdysvallat koulutti Nicaragualle oman kansalliskaartin (*Guardia Nacional*). Liberaalitaistelija Augusto César Sandino alkoi vuonna 1927 taistella työläisistä koostuvan armeijansa kanssa miehitystä vastaan. Vaikka Sandinon joukot koostuivat vain muutamasta sadasta miehestä, Yhdysvaltojen yritykset hänen kiinnisaamiseksi epäonnistuivat. Tämä oli nöyryyttävää, ja miehitys sai kotimaassa vastustusta. Yhdysvallat päätti lähteä maasta vuonna 1933. Tätä ennen kansalliskaartin johtajuus siirrettiin nicaragualaisille ja sitä johtamaan valittiin kenraali Anastasio Somoza García. Yhdysvaltojen lähdettyä Sandinon kanssa yritettiin päästä aselepoon. Tämä ei kuitenkaan onnistunut, sillä Sandino piti ehtonaan kansalliskaartin purkamista. Somoza murhautti Sandinon silloisen presidentin Juan Batista Sacasan (1933–1936) selän takana ja alkoi vahvistaa valta-asemiaan. Vuonna 1937 hänestä tuli Nicaraguan presidentti, ja alkoi yli 40-vuotinen Somozan perheen diktatuuri.²³²

²³⁰ Haynes, Keith; Keen, Benjamin: *A History of Latin America*. Houghton Mifflin Company. Boston, 2000. 457.

²³¹ Valtonen 2001, 326–329.

²³² Valtonen 2001, 326–332.

Vuodet 1936–1979 Nicaraguassa elettiin kolmen Somozan perheenjäsenen²³³ hallitsemassa diktatuurissa vain pienin keskeytyksin. Maa ei ollut kuitenkaan eristäytynyt muista. Esimerkiksi Maailmanpankki tuli ensimmäisenä tahona tekemään maahan kehitysyhteistyötä vuonna 1951 Nicaraguan pyynnöstä. Maailmanpankki piti Nicaraguaa hyvänä yhteistyökumppanina kuvaten sitä: ”Few underdeveloped countries have so great a physical potential for growth and economic potential as does Nicaragua”.²³⁴ Tuolloin Nicaraguan kehitys näyttäytyi lupaavana, sillä Nicaragua oli vuosina 1949–1970 Keski-Amerikan nopeimmin kasvava talous.²³⁵ Kumppanuus Yhdysvaltojen kanssa takasi Nicaragualle taloudellista tukea ja myönteisiä lainapäätöksiä kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta.²³⁶

Valta ja maan talouselämä olivat keskittyneet Somozan perheelle tai sen lähipiirille. Arvioiden mukaan 40 prosenttia maan taloudesta oli Somozan suvun käsissä.²³⁷ Opposition toiminta oli rajoitettua ja maan nopeasta talouskasvusta pääsivät nauttimaan vain harvat. Tyytymättömyys Somozan hallintoa vastaan kasvoi, etenkin Luis Somoza Debaylen tarjottua Nicaraguan maaperää Yhdysvaltojen Sikojenlahden maihinnousun käyttöön. Osittain tämän takia oppositio perusti vuonna 1961 aseellisen *Frente Sandinista de Liberación Nacional* -liikkeen (FSLN, Sandinistinen kansallinen vapautusrintama). Nimensä se sai kansallissankariksi nostetun Sandinon mukaan.²³⁸ Ennen 1970-lukua FSLN:n toiminta oli ajoittain aseellista mutta ei verrattain merkittävää.²³⁹ Osaltaan toimintaa vaikeutti sandinistien sisäinen jakautuminen ainakin kolmeen ryhmittymään.²⁴⁰

Vuonna 1972 Nicaraguan pääkaupungissa Managuassa tapahtui tuhoisa maanjäristys, ja useat maat antoivat Nicaragualle hätäapua. Viimeisenä Somozana hallinnut Anastasio Somoza Debayle kuitenkin ohjasi rahoja itselleen ja lähipiirilleen, mikä herätti runsaasti kritiikkiä kansan keskuudessa. Tämä oli diktatuurin lopun alkua. Kun kansa sai tietää, että Somoza kytkeytyi poikansa kautta *La Prensa* -lehden pidetyn toimittajan ja yhden diktatuurin äänekkäimmän

²³³ Anastasio Somoza García (1937–1956), Luis Somoza Debayle (1956–1963), Anastasio Somoza Debayle (1967–1971, 1974–1979).

²³⁴ Lainausta Maailmanpankin ensimmäisestä raportista Nicaraguan kehitysyhteistyöhön liittyen, Bjarnadottir, Thora: *No longer an aid darling. Donors' view of the implementation of the Paris Declaration in Nicaragua*. M.A Thesis of Development Studies, University of Iceland 2010. 38.

²³⁵ Valtonen 2001, 334.

²³⁶ Haynes & Keen 2000, 472. Tarkka 2011, 69.

²³⁷ Koskela, Helena: *Meneekö kehitysapu perille? Kohteena suomalainen kehitysyhteistyö Nicaraguassa*, Turun Yliopiston maantieteen laitoksen monisteita. Pinosalama. Turku 1999. 59.

²³⁸ Valtonen 2001, 332–334.

²³⁹ Christian 1985, 27–29.

²⁴⁰ Westad 2005, 340.

arvostelijan Pedro Joaquín Chamorron murhaan alkuvuonna 1978, se vastasi yleislakolla. Lakosta seurasi levottomuuksien sarja, jonka aikana FSLN:n kannatus ja joukot lisääntyivät. Jo tässä vaiheessa sandinistit vastaanottivat taloudellista apua Länsi-Euroopan sosiaalidemokraattisilta puolueilta.²⁴¹

Sota päättyi sandinistiseen vallankumoukseen heinäkuussa 1979, jolloin Anastasio Somoza Debayle lähti maanpakoon. Se vaati suurimpien arvioiden mukaan 50 000 henkeä, joka tarkoitti kahta prosenttia koko Nicaraguan väestöstä.²⁴² Sandinistien noustessa valtaan heidän tuli korjata niin sodan kuin vuoden 1972 maanjäristyksen tuhot, hoitaa Somozojen aikana valtavaksi paisunut ulkomaanvelka ja eheyttää maa yli 40-vuotisesta diktatuurista.²⁴³ Maan BKT oli romahtanut kolmanneksella.²⁴⁴

5.2 Suomen ja Nicaraguan suhteet ennen vuotta 1979

Suomella ja Nicaragualla ei voida katsoa olleen kovinkaan vakiintuneita suhteita ennen sandinistista vallankumousta. Suomen ensimmäinen kunniakonsulaatti perustettiin maan pääkaupunkiin Managuaan vuonna 1936 ja kunniakonsulina toimi tuosta vuodesta lähtien aina vuoteen 1941 saksalainen Rodolfo Sengelman. Hänen jälkeensä Suomella ei ollut 11 vuoteen kunniakonsulia, kunnes vuonna 1952 kunniakonsuliksi nimitettiin englantilainen John Hartley Thompson.²⁴⁵ Suomen suunnitelmista solmia diplomaattiset suhteet Nicaraguan kanssa löytyy ensimmäisiä mainintoja vuodelta 1971. Näistä selviää, että tiedot olivat molemmin puolin vajavaisia. Esimerkiksi Suomen Meksikon suurlähettiläs Klaus Castrén pyysi Suomea selvittämään oliko Nicaragua julistanut Suomelle sodan toisen maailmansodan aikana, ja kertoi samalla, kuinka eräältä suomalaiselta liikemieheltä oli yritetty evätä viisumi, sillä hän oli nicaragualaisten viranomaisten mielestä kotoisin ”kommunistisesta maasta”.²⁴⁶

²⁴¹ Walker, Thomas W.: ”Introduction: Revolution in General, Nicaragua to 1984” teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985. 21.

²⁴² Booth & Walker 1999, 76.

²⁴³ Haynes & Keen 2000, 475.

²⁴⁴ Tarkka 2011, 69.

²⁴⁵ Suomen Managuan suurlähetystön kotisivut, Suurlähetystö, Historia: [<http://www.finlandia.org.ni/public/default.aspx?nodeid=31973&contentlan=1&culture=fi-FI>]. Luettu 1.3.2012.

²⁴⁶ UMA K 12 L, Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939-73, ”Suomen ja Nicaraguan suhteet” 11.6.1971.

Selvitys mahdollisesta sotatilasta saatiin tehtyä pian Castrénin yhteydenoton jälkeen, mutta suhteiden solmimiseen ei silti ryhdytty.²⁴⁷ Suomi ja Nicaragua solmivat diplomaattiset suhteet Suomen aloitteesta 22.12.1975. Tämä ei kuitenkaan indikoinut Suomen suurempaa kiinnostusta Nicaraguaan, sillä suhteiden solmimista perusteltiin lähinnä sillä, että mikäli Nicaraguan kanssa ei solmittaisi suhteita yhtäaikaaisesti Panaman ja Hondurasin kanssa, Nicaragua jäisi ainoaksi Väli-Amerikan maaksi ilman diplomaattisia suhteita.²⁴⁸

Ilmeisesti välit eivät tiivistyneet diplomaattisten suhteiden solmimisen jälkeen, sillä sotatilakysymys nostettiin jälleen esiin vuonna 1979. Suomea informoitiin myös Ruotsin Guatemalan suurlähetystön kautta, että Suomen kunniakonsuli, tuolloin Jaime Montealegre, oli paennut maasta ehkä poliittisista syistä.²⁴⁹ Sandinistisen vallankumouksen jälkeen Nicaraguan hallitus lähetti Suomelle ilmoituksen valtaantulostaan 7.8.1979 ja ilmaisi halunsa solmia suhteet korkeimmalla tasolla. Suomi vastasi tähän lähettämällä hallitukselle onnittelusähkeen 23.8.1979. Suhteita päätettiin alkaa tiivistää. Loppuvuodesta 1979 Suomi alkoi suunnitella suurlähettilään akkreditointia Caracasista Managuaan ja linjasi tulevalle Latinalaiseen Amerikkaan lähtevälle neuvottelevan virkamiehen Carolus Lassilan johtamalle kauppavaltuuskunnalle, että Managuassa olisi hyvä keskustella Suomen kiinnostuksesta maiden suhteiden kehittämiseen.²⁵⁰

5.3 Yhteiskunnalliset tekijät

Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittamiselle oli hedelmällinen maanperä, vaikka Latinalainen Amerikka oli aina ollut Suomelle toissijainen kehitysyhteistyön kohde suurimman osan määrärahoista mennessä Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan tai Kaakkois-Aasiaan. Vaikka Suomi oli tehnyt kehitysyhteistyötä Latinalaisessa Amerikassa vuodesta 1966 lähtien, vasta 1980-luvulla kehitysyhteistyösuhteet monipuolistuivat ja vakiintuivat.²⁵¹ Jo ennen tätä Suomessa ilmeni kiinnostusta maanosaa kohtaan, mikä oli johtanut solidaarisuus- ja järjestötoimintaan sekä

²⁴⁷ UMA K 12 L, Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939-73, ”Suomen suhteet Nicaraguaan” 5.7.1971.

²⁴⁸ UMA K 12 L, Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939-73, ”Diplomaattisten suhteiden solmiminen Hondurasin, Nicaraguan ja Panaman tasavallan kanssa” 17.10.1975.

²⁴⁹ UMA K 12 L, Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939-73 ”Suomen suhteet Nicaraguaan hallitusvallan vaihdoksen jälkeisessä tilanteessa” 6.8.1979.

²⁵⁰ UMA K 12 L, Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939-73 ”Suomen ja Nicaraguan suhteiden kehittäminen” 23.10.1979.

²⁵¹ Myllymäki, Eeva-Liisa: ”Kehitysyhteistyösuhteet” teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus. Helsinki 1998. 82–83.

tieteellisten intressien heräämiseen.²⁵² Vuonna 1963 perustettu Suomi-Kuuba-seura sai seurakseen vuonna 1975 Suomi-Meksiko- ja Suomi-Brasilia-seurat. Vuonna 1964 toimintansa aloitti myös Suomen Latinalaisamerikkalainen yhdistys (alun perin Suomen Ibero-amerikkalainen yhdistys) ja vielä vuonna 1979 perustettiin Rauhanpuolustajien yhteyteen Latinalaisen Amerikan solidaarisuuskomitea.²⁵³

Tutkimusta Latinalaisesta Amerikasta teki erityisesti vapaa Tricont-tutkimusseura, joka keskittyi kolmannen maailman ongelmien ja kehitysmaakysymysten tarkasteluun 1960–1970-lukujen taitteessa. Liikkeen johtajan Viveca Hedengrenin mukaan Tricont oli viime kädessä se taho, joka toi Latinalaisen Amerikan esille Suomessa.²⁵⁴ Yksi liikkeen keskeisistä vaikuttajista oli Johan von Bonsdorff, joka toimi SKDL:n edustajana TALKE:ssa ja oli yksi Nicaraguan valitsemista kannattaneista jäsenistä.²⁵⁵ Myös yliopistoissa innostuttiin tekemään enemmän Latinalaista Amerikkaa koskevaa tutkimusta ja opinnäytetöitä. Tosin kiinnostus yliopistoissa lopahti 1970-luvun loppua kohti ja esimerkiksi Nicaraguasta julkaistiin paljon enemmän kirjallisuutta ja raportteja kuin tutkimusta.²⁵⁶

Latinalaisen Amerikkaan keskittyneet solidaarisuusjärjestöt olivat tärkeitä vertaistoimijoita toisilleen. Esimerkiksi Suomi-Kuuba-seura, jonka aktiivisuuspiikki osui 1970-luvulle, oli tärkeä toimija vuonna 1973 perustetulle Suomi-Chile-seuralle.²⁵⁷ Tämä taas oli merkityksellinen Nicaraguan solidaarisuuden ilmentymiselle. Suomi-Chile-seura keräsi vuoden 1974 loppuun mennessä 22 000 jäsentä ja 160 jäsenjärjestöä. Chilen ja Nicaraguan solidaarisuustoiminta olivat yhteen linkittyneitä esimerkiksi samojen aktiivien kautta. Linda Heinosen Suomen Chilen solidaarisuustoimintaa käsittelevässä pro gradu -tutkielmassa selviää, että esimerkiksi Ulf Sundqvist ja Kalevi Sorsa ottivat voimakkaasti kantaa Chilen tilanteeseen.²⁵⁸ Samat henkilöt edistivät myös Nicaraguan kehitysyhteistyötoiminnan aloittamista. Muita yhteisiä toimijoita olivat esimerkiksi

²⁵² Unto Vesan haastattelu, Tampere 20.3.2012.

²⁵³ Pirttijärvi, Jouni: ”Ystävyyttä ja solidaarisuutta” teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus, Helsinki 1998. 99–108.

²⁵⁴ Pirttijärvi, Jouni: ”Barrikadeilta parketeille” Kumppani, 9.9.1997.

²⁵⁵ Kolbe, Laura: *Bonsdorff, Johan von (1940–2002): toimittaja, kansalaisaktivisti, tietokirjailija* [<http://www.kansallisbiografia.fi/kb/artikkeli/9461/>]. Luettu 5.4.2012.

²⁵⁶ Valtonen, Pekka: ”Yhteiskuntatieteellinen tutkimus” teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus, Helsinki 1998. 228–235.

²⁵⁷ Lohtaja, Hannele: *Kulttuurin ja kumouksen puolesta. Kuuba-solidarisuus Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla*. Historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2011. 44–45.

²⁵⁸ Heinonen, Linda: ”Chilen kansa ei ole yksin” – *Suomalaisen Chile-solidarisuusliikkeen nousu*. Historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2013. 58, 66.

Tarja Halonen ja Arja Alho. Solidaarisuustoiminta Chilen puolesta oli kokonaisuudessaan hyvin mielenkiintoinen ilmiö Suomessa, sillä se sai poikkeuksellisen suuret mittasuhteet myös kansainvälisellä mittapuulla.²⁵⁹

Chilen solidaarisuus kumpusi vuonna 1973 tapahtuneesta sotilasjuntan vallankaappauksesta ja sen yhteydessä vaaleilla valitun sosialistipresidentin Salvador Allenden kuolemasta. Chilessä vallitsi näiden tapahtumien seurauksena sotilasdiktatuuri vuosina 1973–1990. Vastentahtoisia katoamisia tapahtui vaihtelevien arvioiden mukaan noin 3000–30 000.²⁶⁰ Nämä tapahtumat koettiin vahvasti erityisesti Suomen vasemmiston keskuudessa. Chilen vallankaappauksesta muodostuikin vasemmistolainen sukupolvikokemus, johon palattiin aina uudelleen.²⁶¹ Chilen traumaattista taustaa vasten Nicaraguan diktatuurin kaatuminen koettiin rohkaisevana, sillä Latinalainen Amerikka oli 1970-luvulla täynnä sotilasdiktatuureja.²⁶² Nicaragua-aktiivi Jukka Pakkalan mukaan vallankumous herätti paljon toiveikkuutta, sillä sandinistit korostivat valtaan tullessaan sekataloutta ja monipuoluejärjestelmää ja siten nähtiin, että Nicaragua voisi edustaa moniarvoista tulevaisuutta Keski-Amerikassa.²⁶³

Nicaraguan solidaarisuustoiminta oli kansainvälinen ilmiö. Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa perustettiin 1979–1986 välisinä vuosina noin 2000 Nicaraguan solidaarisuusjärjestöä.²⁶⁴ Ulkomaalaiset järjestöt verkostoituivat keskenään yleensä toimialoittain ja tekivät siten yhteistyötä.²⁶⁵ Suomessa vuoteen 1987 mennessä 30 kansalaisjärjestöllä oli kehitysyhteistyöhanke Nicaraguassa.²⁶⁶ Kansalaisjärjestöjen aktiivisuus muodostuikin Suomen Nicaraguan kehitysyhteistyön erityispiirteeksi.²⁶⁷ Nicaraguan puolesta järjestettiin myös erilaisia tapahtumia ja myyjäisiä. Nämä olivat osa laajempaa solidaarisuuden motivoimaa toimintakulttuuria, sillä tutkija Miira Tuominen on esittänyt, että 1980-luvun alun Suomessa solidaarisuusmarssit ja -myyjäiset olivat tavallista vapaa-ajantoimintaa.²⁶⁸

²⁵⁹ Heinonen 2013, 93.

²⁶⁰ Valtonen 2001, 555.

²⁶¹ Hiilamo, Heikki: *Kuoleman listat. Suomalaisten salainen apu Chilen vainotuille*. Otava. Keuruu 2010. 67.

²⁶² Esim. Chile 1973–1990, Argentina 1976–1983, Guatemala 1970–1986, Honduras 1972–1982, Uruguay 1973–1985, Brasilia 1964–1985.

²⁶³ Jukka Pakkalan haastattelu, Tampere/Esteli 29.11.2012.

²⁶⁴ Barraclough et al. 1988, 47.

²⁶⁵ Jukka Pakkalan haastattelu, Tampere/Esteli 29.11.2012.

²⁶⁶ Pirttijärvi 1998, 105.

²⁶⁷ Myllymäki 1998, 89.

²⁶⁸ Tuominen, Miira: ”Kysymyksiä solidaarisuuden arvosta” teoksessa Laitinen, Arto; Pessi, Anne Birgitta (toim.): *Solidaarisuus*. Gaudeamus. Helsinki 2011. 247, 252–253.

Nicaraguan solidaarisuutta tuki myös uutta nousukauttaan elänyt rauhanliike. 1980-luvulla yleiseurooppalainen rauhanliike näkyi Suomessa esimerkiksi rauhanmarssien järjestämisenä. Vuonna 1981 väitettiin marsseihin osallistuneen 120 000 henkeä. Liike erosi luonteeltaan 1970-luvun toiminnasta, vaikka kohteena oli edelleenkin Yhdysvaltojen imperialismi.²⁶⁹ Kuitenkin uuden rauhanliikkeen tavoitteet laajenivat käsittämään esimerkiksi ydinaseettoman ja sotilasliittoihin sitoutumattoman Euroopan ja sosiaalisen tasa-arvon ajamisen. Toimintaa leimasi myös monimuotoisuus ja yhtenäisyyden puute, sillä rauhanliike ilmentyi hyvin eri tavoin Euroopassa.²⁷⁰ Myös erilaiset kehitysmaakaupat lisääntyivät ja ne toimivat vaihtoehtoisen kansalaistoiminnan keskuksina ja pitivät kiinteät suhteet rauhanliikkeeseen.²⁷¹ Vuonna 1980 neljän suurimman puolueen toteuttamassa mielipidekyselyssä suomalaiset nimesivät suurimmaksi huolenaiheiksi maailmanrauhan säilymisen ja jatkuvasta asevarustelusta johtuvan sodan uhkan. Vuonna 1979 suomalaisten suurin huoli oli vielä ollut työttömyys.²⁷²

5.4 Sisällissodasta contra-sotaan

Nicaraguassa elettiin kesästä 1979 alkuvuoteen 1982 sotien välistä aikaa. Vallankumouksen jälkeen Jimmy Carterin (1977–1981) johtama Yhdysvallat tunnusti sandinistihallinnon ja tarjosi taloudellista apua, vaikka Yhdysvaltojen tavoitteena oli ollut pitää sandinistit pois vallankahvasta. Carterin asenne myös Somozaa kohtaan oli ollut vähintäänkin häilyvä. Yhteistyö maiden välillä oli kuitenkin Carterin kauden loppuun asti suhteellisen toimiva, eivätkä kummankaan puolen pahimmat pelot toteutuneet. Nicaragua ei luopunut kapitalismista, ja poliittinen pluralismi säilyi. Yhdysvallat ei taas koventanut asennettaan maata kohtaan.²⁷³

Maata hallitsi periaatteessa väliaikainen kansallisen jälleenrakennuksen junta (*Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional*), johon kuului edustajia kaikista Somozaa vastustaneista poliittisista

²⁶⁹ Vihavainen 2003, 895.

²⁷⁰ Koivumaa, Katariina: *Uusi rauhanliike Euroopassa – yhdenasianliike vai yhteiskunnallinen uudistaja?* Ulkopoliitiikka. 3/1982. 42–47.

²⁷¹ Metsämäki & Nisula 2006, 282.

²⁷² Eilen-arkisto: "Vuosi 1981 Suomen ulkopoliitikassa" [<http://www.eilen.fi/fi/chronology/1981/>] Luettu 19.10.2013.

²⁷³ Leogrande, William M.: "The United States and Nicaragua" teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985. 425–426.

ryhmistä. Valta oli viime kädessä kuitenkin yhdeksänhenkisellä sandinistien johtokunnalla (*Dirección Nacional*), jonka poliittinen valta perustui kansan tukeen ja asevoimien suoraan hallintaan.²⁷⁴ Sandinistit aloittivat valtaan noustessaan monia sosiaaliohjelmia, joilla Somozan aikana syntynyttä epätasa-arvoisuutta pyrittiin poistamaan. Esimerkiksi sandinistien onnistunut lukutaitokampanja sai suurta huomiota kansainvälisesti. KYO:n raporteissa maan tilanteesta siihen viitattiin useasti. Maan lukutaidottomuus leikkautui 50 prosentista 15 prosenttiin.²⁷⁵ Myös maan terveystalveluiden saavutettavuutta parannettiin merkittävästi ja tietoa terveystarkastuksista levitettiin kampanjoin. Sandinistit rohkaisivat nicaragualaisia organisoitumaan aktiivisesti ruohonjuuritasolla. Erilaisten nais-, työläis-, nuoriso-, lapsi- ja naapurustojärjestöjen kautta nicaragualaiset osallistuivat ja toteuttivat juntan sosiaaliohjelmia sekä saivat omia edustajiaan valtiollisiin elimiin.²⁷⁶ Vuoden 1984 puoleen väliin mennessä noin puolet yli 16 vuotta täyttäneistä nicaragualaisista kuului johonkin järjestöön.²⁷⁷

Nicaraguan humanitaarista kriisiä ja Somoza-diktatuurin epäsuosiota vasten ei ollut yllättävää, että sandinistien kohtaama tilanne herätti solidaarisuutta laajalti, etenkin kun he osoittivat, että jälleenrakentaminen ja epätasa-arvoisuuden poistaminen olivat uuden hallituksen prioriteetteja. Välittömästi vallankumouksen jälkeen Nicaragua vastaanotti tukea hyvin erilaisista lähteistä. Avusta 43 prosenttia oli lähtöisin kansainvälisiltä instituutioilta, 11 prosenttia Länsi-Euroopasta, 22 prosenttia muilta Latinalaisen Amerikan mailta, 10 prosenttia Yhdysvalloilta ja vain 5 prosenttia sosialistisilta, Keskinäisen taloudellisen avun neuvostoon kuuluvilta mailta (SEV). Nämä luvut muuttuivat tulevina vuosina. Yhdysvallat lopetti avun Reaganin aikana ja SEV-maiden osuus avunannosta kasvoi. Vuosina 1979–1986 Länsi-Euroopan ja Kanadan tuki oli 20 prosenttia kaikesta annetusta avusta. Vuoden 1979 puolesta välistä vuoteen 1986 Nicaragua vastaanotti kehitysyhteistyövaroina ja kehitysluottoina noin 600 miljoonaa dollaria vuosittain.²⁷⁸ Tämä on suuri määrä verrattuna siihen, että Nicaragua oli vielä tuolloin alle kolmen miljoonan asukkaan valtio.

Suurin osa sandinistijohtajista oli marxisteja tai marxilais-leninistejä. Tämä ei kuitenkaan esimerkiksi tutkija Thomas W. Walkerin mukaan tarkoittanut, että he olivat luomassa Nicaraguasta

²⁷⁴ Walker 1985, 22.

²⁷⁵ Jauhiainen, Kai; Juvas, Kimmo M.; Kairamo, Kristiina; Varsa, Anita: *Nicaragua – maakatsaus*. Kehityskaantieteen yhdistyksen toimitteita, nro 7. Helsinki 1984. 50.

²⁷⁶ Booth, John A.; Walker, Thomas W.: *Understanding Central America*. Westview Press. Colorado 1999. 82–83.

²⁷⁷ Walker 1985, 22.

²⁷⁸ Barraclough et al. 1988, 23–36, Apéndice II & III.

marxilaista tai että sandinistit olisivat halunneet olla Neuvostoliiton talutushihnassa. Enemmänkin sandinistit näkivät talouden määrittävän pitkälti sosiaalisia ja poliittisia kysymyksiä sekä he uskoivat luokkataisteluun ja pitivät imperialismia kolmannen maailman suurena ongelmana. Sandinistien ideologiaan kuuluivat myös vahvasti nationalismi ja katolilaisuus. Oman maan jälleenrakentaminen ja sen suvereniteetin puolustaminen olivat tärkeitä aatteita sisällissodan jälkeen.²⁷⁹ Katolilaisuuden soveltaminen sosialistiseen liikkeeseen ei aiheuttanut merkittäviä ristiriitoja, vaan se oli enemmänkin edellytys syvästi uskonnollisessa Nicaraguassa.²⁸⁰ Sandinistinen vallankumous oli uudennainen liike, jossa nationalismi, pragmaattinen marxismi ja katolilainen humanismi yhdistyivät. Juuri tämän takia sandinistit saatettiin kokea uhaksi konservatiivisille ideologioille Yhdysvalloissa.²⁸¹

Nicaragua korosti ulkosuhteissaan riippumattomuutta, ja se oli yksi syy, miksi niin monet maat lähtivät auttamaan Nicaraguaa.²⁸² Myös Risto Veltheim muistelee, että Suomi halusi lähteä tukemaan Nicaraguan kehittymistä moniarvoiseksi yhteiskunnaksi.²⁸³ Carolus Lassilan valtuuskunnan vieraillessa Nicaraguassa maan ulkoministeri Miguel D'Escoto ilmaisi henkilökohtaisen mielipiteensä Nicaraguan riippumattomuudesta:

Haluamme saada suhteet niin moneen maahan kuin mahdollista, haluamme saada ymmärrystä ja kunnioitusta päätöksellemme olla itsenäisiä ja riippumattomia [...] Me olemme todellakin riippumattomia ja haluamme olla sitä. Mutta ainoa imperialismi, jonka tunnemme – koska asumme tällä puolella maapalloa – on amerikkalainen imperialismi.²⁸⁴

Sandinistien ulkopoliittikka erosi merkittävästi Somozojen ajasta, jolloin oli tukeuduttu Yhdysvaltoihin. Nicaragua liittyi Sitoutumattomien maiden liikkeeseen (*Non-Aligned Movement*) heti syksyllä 1979. Liikkeestä tuli sandinisteille foorumi, jossa he pystyivät hakemaan tukea Yhdysvaltojen poliittisesti hallitseman Amerikan mantereen ulkopuolelta ja tuomaan esiin vallankumouksellisia ulkopoliittisia tavoitteitaan. Sandinistit olivat valtaan noustuaan tuoneet esiin, että he olisivat valmiita auttamaan muita sortoa vastaan taistelevia maita. Sandinistit osoittivat

²⁷⁹ Walker 1985, 23–24.

²⁸⁰ Suunnittu, Milka: *Nicaraguan naisliike vuosina 1977–1996: Naisten kollektiiviseen toimintaan vaikuttaneet tekijät sandinisti- ja oikeistokonservatiivisina vuosina*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, 2011. 26.

²⁸¹ Walker 1985, 24.

²⁸² Barraclough et al. 1988, 57–59.

²⁸³ Risto Veltheimin haastattelu, Helsinki 29.8.2012.

²⁸⁴ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Muistio n:o 833 ”Neuvotteleva virkamies Carolus Lassilan johtaman valtuuskunnan vierailu Nicaraguassa 12–14.11.1979; Keskustelumuistiot juntan jäsenten ja ulkoministerin tapaamisesta” 27.11.1979.

tukeaan esimerkiksi Namibian, Palestiinan, Länsi-Saharan ja Itä-Timorin liikkeille. Tämä ei kuitenkaan eronnut Sitoutumattomien maiden liikkeen aikaisemmasta toiminnasta, sillä liike oli vuosina 1972–1979 osoittanut jatkuvaa tukeaan samoille liikkeille. Sandinistien tietoinen päätös oli hakea ja näyttää solidaarisuutta ennemminkin muille kolmannen maailman maille kuin Neuvostoliitolle.²⁸⁵ Nicaraguan ja Neuvostoliiton suhteet olivatkin aluksi kohtuullisen varovaiset molemmiin puolin.²⁸⁶

Nicaraguan suhteet kuitenkin Kuubaan olivat läheiset. Kuuba oli tukenut Nicaraguan vallankumousta, ja tämän jälkeenkin välit olivat pysyneet läheisinä. Maa oli lähettänyt Nicaraguaan esimerkiksi tuhansia avustustyöntekijöitä vallankumouksen jälkeen. Nicaragualaiset tunsivat olevansa Kuuballe tästä tuesta velkaa, mutta monia myös mietitytti sandinistihallinnon ulkopoliittikka. Nicaraguan juntan suhteet etenkin maan porvaristoon vaikeutuivat ulkopoliittisten ulostulojen myötä. Myöskään jälleenrakennus kansallistamisen ja maareformin voimin ei ollut porvariston mieleen, vaikka suurin osa nicaragualaisista tuki toimia.²⁸⁷ Sandinistien kanssa eri linjoilla olivat myös Atlantin puoleisen rannikon miskito-intiaanit, jotka halusivat itsehallinnon. Miskitoille sandinistit olivat vain uusia espanjankielisiä valloittajia. Yhteenotot johtivat sotatoimiin vuosien 1981–1982 taitteessa. Konflikti ei liittynyt tulevaan contra-sotaan, mutta Reagan käytti miskittoja hyväksi propagandassaan.²⁸⁸ Nicaraguan ihmisoikeustilanne oli miskitojen asemasta huolimatta suhteellisen hyvä etenkin verrattuna alueen muihin valtioihin. Tilanne kuitenkin heikkeni vuodesta 1982 lähtien sodan ja taloustilanteen myötä.²⁸⁹

Nicaraguan ja Yhdysvaltojen neuvotteluvälit Reaganin kauden alusta loppuvuoteen 1981 olivat vielä avoinna. Lokakuussa kuitenkin välit kriisiytyivät. Yksi merkittävämmistä syistä tähän olivat väitetyt Nicaraguan kautta tehdyt asekuljetukset El Salvadoriin, jonka sisällissotaan (1980–1992) Reagan oli sekaantunut.²⁹⁰ Reaganin hallinto alkoi kouluttaa entisistä Nicaraguan kansalliskaartilaisista vastavallankumouksellisia joukkoja, *contras* (*contrarevolucionarios*), argentiinalaisten upseerien avulla Hondurasissa. Yhdysvaltojen kongressi vastusti sodan

²⁸⁵ Morales, Waltraud Q.; Vanden, Harry E.: "Relations with the Nonaligned Movement" teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985. 471–477.

²⁸⁶ Westad 2005, 341–344.

²⁸⁷ Westad 2005, 341–344.

²⁸⁸ Valtonen 2001, 338.

²⁸⁹ Booth & Walker 1999, 84–87.

²⁹⁰ Leogrande 1985, 425–430.

laajentamista, mutta tämä ei estänyt sitä tapahtumasta. Laillisten ja laittomin voimin Yhdysvallat koulutti Nicaraguan vastavallankumouksellisiin joukkoihin 15 000 miestä.²⁹¹

Varsinaiset sotatoimet alkoivat alkuvuodesta 1982, ja contrien hyökkäykset Hondurasista olivat lähes päivittäisiä. Hyökkäykset kohdistuivat talouden kannalta tärkeisiin kohteisiin sekä infrastruktuuriin.²⁹² Sodan tarkoituksena oli väsyttää Nicaragua pitkittyneellä taistelulla ja siihen kulutettavilla kustannuksilla, ja siten romahduttaa Nicaraguan yhteiskunta ja sandinistien kannatus. Sota ja siihen käytettävät puolustusmenot olivat omiaan lisäämään maan avuntarvetta. Contra-sota päättyi lopullisesti vasta vuonna 1990, jolloin pystyttiin pitämään vapaat vaalit. Sandinistit menettivät kannatuksensa ja presidentiksi nousi oppositioryhmittymien ehdokas Violeta Chamorro. Sandinistien vaalitappion taustalla on pidetty sotaa ja sen aiheuttamaa talouden katastrofaalista tilaa.²⁹³

Reaganin noustua Yhdysvaltojen presidentiksi Nicaraguan oli vaikeaa säilyttää sama kansainvälisen tuen taso mitä se oli nauttinut vuosina 1979–1980. Yhdysvallat esimerkiksi pyrki estämään lainojen myöntämisen maalle sekä painosti niitä länsieurooppalaisia hallituksia, joihin se tiesi pystyvänsä vaikuttamaan, avun lopettamiseksi. Vaikutustyö keskittyi erityisesti Länsi-Saksaan ja Ranskaan. Esimerkiksi Suomen tärkeintä referenssiä Ruotsia Yhdysvallat piti toivottomana tapauksena päänkääntämisen kannalta.²⁹⁴ Myöskään Yhdysvallat ei painostanut ainakaan julkisesti Suomea Nicaraguan avustamisen suhteen ennen vuotta 1986. Tällöin Suomi torjui yritykset vetoamalla siihen, että suvereenisena valtiona sille kuului päätösvalta kehitysyhteistyön kohdemaistaan.²⁹⁵ Reaganin yritykset Nicaraguan avun lopettamiseksi toimivat yleisellä tasolla kahdella tavoin. Yhdysvaltojen painostus Nicaraguaa kohtaan ja tämän ulkopoliittisten linjojen koventuminen sen seurauksena kiristi Nicaraguan ja joidenkin länsieurooppalaisten maiden välejä. Se myös toisaalta nostatti Euroopassa vastustusta Reaganin interventionismille. Kokonaisuudessaan painostus toimi vain osittain, sillä eurooppalaiset maat edelleen tukivat Nicaraguaa mutta esimerkiksi sotatarvikkeiden välittäminen Länsi-Euroopasta lopetettiin.²⁹⁶

²⁹¹ Westad 2005, 345.

²⁹² Booth & Walker 1999, 78.

²⁹³ Haynes & Keen 2000, 476–482.

²⁹⁴ Malley, Nadia: "Relations with Europe and the Socialists" teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985. 495–496.

²⁹⁵ UMA K 93-NCA-1, Suomen ja Nicaraguan välinen kehitysyhteistyö – Yleensä 1984–1986, Esim. "Yhdysvallat arvostelee Suomea Nicaragualle annetusta avusta" US 18.9.1986.

²⁹⁶ Leogrande 1985, 436.

6 Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguassa

6.1 Kehitysyhteistyön toteuttaminen vuosina 1979–1982

Kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguan kanssa osui kehityspoliittiseen siirtymäjakssoon. Toinen kehityksen vuosikymmen oli päättymässä ja kolmas alkamaisillaan. Kehitysmaiden välinen yhteistyö junnaa paikoillaan ja lopullisen pisteen UKTJ:lle panivat viimeistään Ronald Reagan ja Margaret Thatcher (1979–1990), jotka eivät nähneet UKTJ:n periaatteita tavoiteltavina. Useiden länsimaiden halukkuus panostaa kehitysyhteistyömäärärahojen nostoon varisi myös vuoden 1979 öljykriisistä johtuneiden taloudellisten vaikeuksien takia. Kehitysoptimismi ja perustarpeiden tyydyttäminen olivat korvautumassa kehityspolitiikalla, jonka ehdot olivat aikaisempaa kovemmat.²⁹⁷ Vuonna 1982 Latinalainen Amerikka syöksyi velkakriisiin Meksikon johdolla. Ulkomaisen pääoman virtaaminen tyrehtyi, mikä osoittautui Nicaraguassakin suureksi ongelmaksi. Kehitysmaiden velkaantuessa Maailmanpankki ehdollisti lainat rakenteellisiin uudistuksiin. Vuosikymmenen päätteeksi oli selvää, että uudistuksilla ei ollut toivottuja seurauksia ja etenkin Latinalaisessa Amerikassa 1980-luku muistetaan kadotettuna vuosikymmenenä (*la década perdida*).²⁹⁸

Kehitysoptimismin karistessa myös kansainvälinen tilanne oli kiristynyt uudelleen 1970-luvun puolivälin liennytysjaksosta. Tähän liittyen Nicaragua ja Suomi löysivät toisensa samasta ryhmästä voimapolitiittisessa kysymyksessä: Suomi oli ainoa eurooppalainen ja Nicaragua ainoa latinalaisamerikkalainen maa, jotka pidättäytyivät äänestämästä Neuvostoliiton Afganistanin hyökkäyksen tuomitsevasta päätöslauselmasta YK:n yleiskokouksessa vuonna 1980.²⁹⁹ Neuvostoliiton koetellessa Suomen riippumattomuutta yhä enemmän, kehitysyhteistyön rooli Suomen länsimaisen profiilin vahvistajana voimistui.³⁰⁰ Ministeriölle siirtyi myös yhä enemmän

²⁹⁷ Stokke 2009, 315–319.

²⁹⁸ Valtonen 2001, 219–223.

²⁹⁹ Tarkka, Jukka: *Karhun kainalossa – Suomen kylmä sota 1947–1990*. Otava. Keuruu 2012. 418. Morales & Vanden 1985, 478.

³⁰⁰ Koponen 2005.

vastuuta kehitysyhteistyöpolitiikan ja muun ulkopolitiikan hoidossa Kekkosen terveyden heikennyttyä vuonna 1979 ja irtisanouduttua loppuvuodesta 1981.³⁰¹

Mahdollinen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa tuli esiin jo joitakin kuukausia sandinistisen vallankumouksen jälkeen, kun silloinen kauppa- ja teollisuusministeri Ulf Sundqvist puhui aiheesta sandinistijohtaja Daniel Ortegán kanssa sitoutumattomien maiden huippukokouksessa Havannassa syyskuussa 1979. Myös Kalevi Sorsa keskusteli sandinistien kanssa Lissabonissa myöhemmin samana vuonna. Ensimmäiset viralliset neuvottelut maiden välillä käytiin Managuassa, kun neuvotteleva virkamies Carolus Lassila vieraili maassa kolmihenkinen kauppavaltuuskunnan kanssa 12.–14.11.1979. Valtuuskunnan tarkoituksena oli lähentää maiden suhteita, tiedustella Nicaraguan kantaa Suomen haluun akkreditoida suurlähettiläs Caracasista ja löytää sektori, jolla voitaisiin rahoittaa jokin projekti Suomen kehitysyhteistyövaroin. Valtuuskunnan vierailun tuloksena osapuolet päätyivät kahteen kehitysyhteistyöalaaan. Nämä olivat koulutus ja terveydenhuolto.³⁰²

Tätä ennen Suomi oli monen muun maan tapaan myöntänyt Nicaragualle hätäapua heinä-elokuussa 1979. Suomi käytti hätäavun antamiseen kansainvälistä Punaista Ristiä ja UNHRC:tä (*United Nations High Commissioner of Refugees*). Yhteensä apu oli noin 300 000 markkaa, ja sen antamista perusteltiin sillä, että avun antaminen olisi hyväksi tilanteessa, jossa maiden välisiä suhteita haluttiin tiivistää. Huomioitiin myös, että YK:n pääsihteeri Kurt Waldheim oli vedonnut humanitaarisen avun lisäämiseen ja Ruotsi oli tukenut Nicaraguaa osittain tämän vetoomuksen myötä jo yli 35 miljoonalla kruunulla.³⁰³

Nicaraguassa vierailleen valtuuskunnan jäsenet laativat KYO:lle suositukset tulevasta yhteistyöstä. Nicaragualle varattiin kehitysyhteistyöbudjetista miljoona markkaa vuodelle 1980. Terveyspalvelut nähtiin alaksi, joka tarvitsi kipeimmin apua. Siksi valtuuskunta suosittelee maaseudun terveyskeskuksiin ja lääkintähuoltoon tarvittavan materiaalin toimittamista.³⁰⁴ Nicaraguan terveysministeriö oli esittänyt Suomelle lääkeavustuspyyntönsä valtuuskunnan vierailun yhteydessä.

³⁰¹ Soikkanen 2008, 447–469.

³⁰² UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Muistio n:o 833 ”Neuvotteleva virkamies Carolus Lassilan johtaman valtuuskunnan vierailu Nicaraguassa 12–14.11.1979; Keskustelumuistiot juntan jäsenten ja ulkoministerin tapaamisesta” 27.11.1979.

³⁰³ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81 Muistio ”Avustus Nicaraguan katastrofiohjelmasta” 21.8.1979.

³⁰⁴ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Muistio ”Kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa” 27.11.1981.

Lääkintähallitukseen otettiin yhteyttä heti joulukuun alussa toimitettavista lääkkeistä,³⁰⁵ mutta ne saatiin toimitettua vasta vuoden 1980 lopulla.³⁰⁶ Hitauteen saattoi vaikuttaa se, että osapuolilla ei ollut kokemusta toimimisesta toistensa kanssa. Yhteydenpito käytiin aluksi New Yorkin Suomen YK:n edustuston kautta. Vuoden 1980 lopussa Suomi akkreditoi Caracasin suurlähettiläänsä Managuaan, ja yhteydenpito alkoi Venezuelasta käsin.³⁰⁷

Ilman Nicaraguan virallista apupyyntöä ei voitu aloittaa mitään varsinaista kehitysyhteistyöhanketta – voitiin vain toimia sen eteen, että pyyntö saataisiin. Virallinen pyyntö saatiin viimeinkin 28.3.1980 Nicaraguan YK:n pysyvän edustajan (*Permanent Representative of Nicaragua to the U.N*) toimittamana.³⁰⁸ Tätä edelsi nicaragualaisten ja suomalaisten virkamiehien tapaaminen Suomen YK:n edustustossa New Yorkissa kaksi päivää aikaisemmin. Nicaragualaiset näkivät, että yhteistyö voisi parhaimmin alkaa UNFPA:n väestöohjelman kautta tai tukemalla Nicaraguan koulutusprojektia.³⁰⁹ Tämän pohjalta KYO päätti pyytää lisätietoja väestöohjelmasta ja ilmoitti, että Suomi ei välttämättä pystyisi kustantamaan neljän miljoonan dollarin ohjelmaa kokonaan. Neuvottelut UNFPA:n sihteeristön kanssa aloitettiin ja ne etenivät vauhdikkaasti ottaen huomioon, että oli kyse sekä ensimmäisestä kehitysyhteistyöhankkeesta Nicaraguaan että myös ensimmäisestä Suomen UNFPA:n kautta tehdystä multi-bi -yhteistyöstä. Vuoden 1978 kehitysyhteistyökomitean mietinnön mukaan multi-bi -hankkeiden valmistelu kesti yleensä yli vuoden.³¹⁰ Sopimus väestöohjelman tukemisesta syntyi jo loka-marraskuun vaihteessa 1980, ja sekä vuodelle 1980 että vuodelle 1981 varattiin miljoona markkaa käytettäväksi muun muassa äitiys- ja lastenneuvolatoimintaan.³¹¹

Vuonna 1981 maiden väliset suhteet tiivistyivät vierailuiden kautta. Nicaragualainen valtuuskunta kävi Suomessa huhtikuun lopussa 1981 johtajanaan kehitysyhteistyöstä vastaavan jälleenrakennuskomitean (*Fondo Internacional para la Reconstrucción, FIR*) varaministeri

³⁰⁵ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Muistio n: 862 ”Nicaraguan lääke- ja lääkeräaka-ainetarve” 7.12.1979.

³⁰⁶ UMA K 12 R, Suomi/Nicaragua; Kehitysluotto, Muistio no 127 ”Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa”, 27.4.1981.

³⁰⁷ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Saapunut sanoma (Caracas) ”Asia: Nicaraguan avustumahdollisuudet” 14.11.1980.

³⁰⁸ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Victor Hugo Tinocon kirje ministerineuvos Jukka Valtasaarelle. 28.3.1980.

³⁰⁹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Saapunut sanoma, (New York) ”kehitysyhteistyö nicaraguan kanssa” 27.3.1980.

³¹⁰ Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978:11, 103.

³¹¹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, ”UNFPA: Nicaraguan avustaminen” 7.11.1980.

Bernando Chamorro. Vierailun aikana pohdittiin yhteistyön tulevaisuutta ja painopisteitä. Tämän jälkeen Suomi myönsi Nicaragualle 10 miljoonan markan kehitysluoton terveydenhuollon laitehankintoihin. käytettäväksi. Nicaragualaiset esittivät vierailun yhteydessä monia mahdollisia kehitysyhteistyöhankkeita Suomelle ja olivat siten selkeästi aktiivisempi osapuoli.³¹² Muutama viikko tästä Nicaraguan aikuiskasvatuksen varaministeriön pääjohtaja Ernesto Vallesillo otettiin vastaan KYO:lla, vaikka aikuiskasvatuksen tukemista pidettiin hyvin epätodennäköisenä.³¹³ Vielä toukokuun lopussa Nicaraguan ulkoministeri Miguel D'Escoto teki Suomeen epävirallisen vierailun.³¹⁴ Suomi edusti Nicaraguassa lähettämällä Caracasin vastaavan asianhoitajan Carl Söderlundin osallistumaan vallankumouksen kaksivuotisjuhlallisuuksiin heinäkuussa 1981.³¹⁵

Suomesta lähti Nicaraguaan ensimmäinen kehitysyhteistyövaltuuskunta vuoden 1982 alussa. Neuvottelut olivat laajat eri ministeriöiden kanssa, ja keskusteluissa sovittiin yhteistyöaloiksi metsä-, energia- ja meijeriteollisuus.³¹⁶ Vierailun tuloksena Suomen ja Nicaraguan yhteistyö jäsenyi ja kehittyi toimialakohtaisesti. Nicaragualle myönnettiin myös uusi 15 miljoonan markan kehitysluotto.³¹⁷ Tämän yhteydessä Nicaragua myös esitti pyynnön päästä Suomen ohjelmamaaksi.

Maavalintaesityksen laatiminen oli TALKE:n tehtävä. TALKE asetettiin valtioneuvoston päätöksellä kolmen vuoden kaudeksi 4.10.1979, ja se piti ensimmäisen kokouksensa 13.2.1980. Neuvottelukunnan jäsenet nimitti valtioneuvosto eturyhmien esityksistä. TALKE:n suositukset eivät olleet ministeriötä tai valtioneuvostoa sitovia, mutta neuvottelukunnalle kaavailtiin jo alusta asti merkittävää kehitysyhteistyöpoliittista roolia ja sillä oli myös pienempimuotoisissa päätöksissä budjettivaltaa.³¹⁸ TALKE:n puheenjohtajaksi valittiin senhetkisen, ja myös Kekkosen kauden toiseksi pisimpään istuneen, hallituksen opetusministeri Pär Stenbäck.³¹⁹ Hänestä tuli myöhemmin

³¹² UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Muistio n:o 170 ”Neuvottelu Nicaraguan valtuuskunnan kanssa 29.4.1981” 11.5.1981.

³¹³ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, ”Nicaraguan aikuiskasvatuksen varaministeriön pääjohtajan Ernesto Vallesillon vierailu Suomeen 14. – 17.5.1981” 18.5.1981.

³¹⁴ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, ”Nicaraguan ulkoministerin Miguel D’Escoton epävirallinen vierailu Suomeen 27.–29.5.1981” 27.5.1981.

³¹⁵ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Sähke Caracasista Helsinkiin: ”Kehitysluotto Nicaragualle” 28.7.1981.

³¹⁶ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, ”Conversaciones llevadas a cabo sobre la cooperación de Finlandia con Nic”.

³¹⁷ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, ”Suomen kehitysyhteistyö Keski-Amerikan maiden kanssa” 11.5.1982.

³¹⁸ Unto Vesan haastattelu, Tampere 20.3.2012.

³¹⁹ Koiviston II hallitus istui 26.5.1979–19.2.1982, tämän ylitti vain Sorsan I hallitus 12 päivällä (4.9.1972–13.6.1975).

vuonna 1982 ulkoministeri, mutta hän toimi silti oman ministeriönsä neuvoa-antavan elimen puheenjohtajana ensimmäisen TALKE:n kauden loppuun. Neuvottelukunnan tehtävänä oli:

laaja-alaisesti selvittää maailmantalouden muutosten sekä uuden kansainvälisen talousjärjestyksen (UKTJ) vaikutuksia Suomelle ja siinä yhteydessä selvittää kehitysyhteistyöhön, kehitysmaakauppaan sekä kehitysmaiden kanssa harjoitettavaan teolliseen ja taloudelliseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä ja ko. selvitystyön ohella **toimia ulkoasiainministeriön neuvoa-antavana elimenä kansainvälisen kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvissä periaatteellisissa kysymyksissä** kuten myös muilla mainituilla osa-alueilla.³²⁰

Vuonna 1980 uusi toimielin haki muotoaan ja määritteli jaostojensa tehtävät. Vuoden 1981 ensimmäisen jaoston ensimmäisessä kokouksessa todettiin, että vasta nyt TALKE:lta voitaisiin odottaa aktiivisempaa otetta.³²¹ Vuoden 1980 aikana TALKE:n ensimmäinen jaosto, jonka tehtäväpiiriin kuuluivat esimerkiksi maavalintaesityksen valmistelu, kehitysyhteistyön tiedotustoiminta sekä kansalaisjärjestöjen tukien päättäminen, ei käsitellyt Nicaraguan tai minkään muun maan mahdollisuutta uudeksi ohjelmamaaksi. Tämä johtui varmasti pitkälti siitä, että uusia ohjelmamaita oli juuri valittu vuonna 1979.

KYO esitti Nicaraguaa Suomen ohjelmamaaksi TALKE:n ensimmäisen jaoston kokouksessa 22.3.1982, jolloin käsiteltiin KYO:n luottamuksellinen muistio kuudesta uudesta ohjelmamaasta. Tuolloin keskustelu ei vielä edennyt maavalintoihin perinpohjaisemmin, sillä jäsenet olivat saaneet muistion vasta edellisellä viikolla. Kokouksessa pyydettiin maista lisäselvityksiä koskien esimerkiksi naisten asemaa ja ihmisoikeuksia ja tehtiin lisäehdotuksia ohjelmamaiksi. Nicaraguan valintaa myöhemmin vastustaneet edustajat eivät kommentoineet maan sisällyttämistä esitykseen. Esimerkiksi kokoomuksen Ilkka Kanerva totesi, ettei ”maavalintaesitykseen ole mitään rakenteellista huomautettavaa”³²². Edustajia kehoitettiin aloittamaan keskustelu ohjelmamaavalinnoista puolueissa luottamuksellisesti. Asian esitellyt KYO:n osastopäällikkö Mauri Eggert totesi: ”esitys oli syntynyt pitkän ja varsin yksimielisen työn tuloksena

³²⁰ UMA K 60 L, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta 5/1131-KK-79, ”Työsuunnitelma”. Lihavointi kirjoittajan.

³²¹ UMA K 60 L, Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981, ”Muistio Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 1/81” 9.1.1981.

³²² UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 3/82” 22.3.1982.

kehitysyhteistyöosastolla.”³²³ Juhani Koposen mukaan ministeriön korkeimmat virkamiehet eivät halunneet sisällyttää Nicaraguaa ohjelmamaihin.³²⁴ Tulkinta ei kuitenkaan täysin pidä paikkaansa, sillä tilanteen kärjistyttyäkin Eggert piti Nicaraguan valitsemista kehityspoliittisesti sopivana.³²⁵

Seuraavaan ensimmäisen jaoston kokoukseen, joka pidettiin 6.4.1982, olivat valmistuneet sekä ulkoasiainministeriön poliittisen että kauppapoliittisen osaston mietinnöt uusista ohjelmamaista. Kumpikin osasto oli sitä mieltä, että Suomen ohjelmamaita ei ollut tarkoituksenmukaista kasvattaa kuudella maalla yhdellä kertaa, mikä olisi kaksinkertaistanut Suomen ohjelmamaiden määrän. Karsinnan kautta Nicaragua ei ollut päätenyt kummankaan osaston listalle. Kauppapoliittinen osasto ei ottanut kantaa Nicaraguaan tarkemmin, mutta poliittinen osasto muistutti, että ”kehitysyhteistyön aloittaminen merkitsee aina myös poliittista kannanottoa”³²⁶ ja ”ratkaisua tulisi välttää ainakin niiden maiden kohdalla, joissa vallitsee tällä hetkellä selvästi sisä- tai ulkopoliittinen konfliktitilanne”³²⁷. Keskustelua ei syntynyt laajemmin, ja lisäselvityksiä maista pyydettiin edelleen. Toukokuun kokouksessa maavalintaa ei käsitelty tarkemmin. Kokouksessa ilmoitettiin, että ministeriön johtoryhmä on nimittänyt työryhmän valmistelevaan maavalintaa ja työryhmän kokousten perusteella maiden lukumäärä tulee todennäköisesti tippumaan.³²⁸

Kesäkuun kokous oli asian kannalta ratkaiseva. Kokoukseen tuotiin työryhmän esitys, jossa Nicaraguaa ei ehdotettu ohjelmamaaksi, mutta jossa sille varattiin oma kolmivuotinen ohjelma. Unto Vesa SDP:stä, Johan von Bonsdorff SKDL:stä ja Teuvo Hömppi SAK:sta ehdottivat Nicaraguan valitsemista ohjelmamaaksi tästä huolimatta. Ilkka Kanerva kokoomuksesta, Heta Tuominen keskustasta ja Ilmari Helimäki SKL:stä taas kannattivat työryhmän esitystä. Kukaan heistä ei vastustanut Nicaraguan valitsemista ohjelmamaaksi tulevaisuudessa, mutta he kokivat että niin ei pitäisi vielä tehdä. Heidän mielestään oli parempi odottaa, kuinka Nicaraguan tilanne

³²³ UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 3/82” 22.3.1982.

³²⁴ Koponen 1999, 16.

³²⁵ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³²⁶ UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/82” 6.4.1982.

³²⁷ UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 4/82” 6.4.1982.

³²⁸ UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 5/82” 5.5.1982.

kehittyisi.³²⁹ Myöhemmin *Helsingin Sanomat* uutisoi, että TALKE:n keskustan edustaja olisi voinut henkilökohtaisesti hyväksyä Nicaraguan mukaantulon, mutta hän oli saanut puoluetoimistolta ohjeet myötäillä ministeriön kantaa.³³⁰

Puheenjohtaja Stenbäck päätti yleiskeskustelun todeten, että Nicaraguaa oli ehdotettu ohjelmamaaksi, ja pyysi tähän ministeriön osastojen kommentit. Kauppapoliittinen osasto oli edelleen asian suhteen neutraali todeten, että ”[...]kauppapoliittisen osaston kannalta on lähes yhdentekevää, missä kategoriassa Nicaragua on”³³¹, mutta poliittinen osasto peräsi edelleen varovaista etenemistä Nicaraguan suhteen, eikä kannattanut valintaa. Kehitysyhteistyöasiain alivaltiosihteeri Wilhelm Breitenstein ilmaisi työryhmän mielipiteen toteamalla, että ”Nicaraguan valitseminen ohjelmamaaksi sisältäisi laajemmat poliittiset implikaatit”³³² ja siten kolmen vuoden koeaika olisi parempi etenemistapa. Stenbäck koki tilanteen hankalaksi, sillä ennen päätökset oli tehty konsensus-periaatteella, ja ellei neuvottelukunta löytäisi yhteistä esitystä, kysymys voisi siirtyä pois TALKE:sta hallitukselle. Tämän takia hän ehdotti asian jättämistä pöydälle, mitä kannatettiin.³³³

Kesäkuun kokouksessa esiteltiin ulkoasiainministeriön apulaisosastopäälliköiden kyseistä prosessia varten muotoilemat maavalintakriteerit, joihin TALKE:n ensimmäisen jaoston jäsenten ei oletettu sitoutuvan. Kysymys oli vain lopullisen maaesityksen hyväksymisestä. Apulaisosastopäälliköt olivat kirjanneet, että poliittisina tekijöinä maavalinnassa voi mainita muun muassa maata tai aluetta koskevat mahdolliset suurvaltaristiriidat, olojen vakiintuneisuuden ja ulkopoliittisen profiilin.³³⁴ Prosessin aikana maavalintakriteereiden määrittelemine ei kuitenkaan auttanut konsensuksen löytymistä. Unto Vesa huomautti, ettei nyt Nicaraguahan sovellettavaa ”epävakaiden olosuhteiden kriteeriä” ollut aikaisemmin käytetty. Hänen mielestään Nicaraguahan ei pitäisi rangaista ulkoisesta uhasta johtuvasta poikkeustilasta, ja hän toi esille Nicaraguan ajautumisen ”symbolitapaukseksi” tilanteensa vuoksi. Myös Stenbäckin mielestä Nicaragualla oli symboliarvoa. Maavalintaa ei pitäisi

³²⁹ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³³⁰ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, HS 25.9.1982 ”Puolueet kiistelevät kehitysavusta”.

³³¹ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³³² UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³³³ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³³⁴ Viittaus alkuperäislähteeseen Muistio ”Uusien ohjelmamaiden valinta” 25.5.1982. Tarkka 2011, 91. Alkuperäislähdettä ei ole enää löytynyt arkistomateriaalin joukosta.

käsitellä julkisuudessa, jottei koko kehitysyhteistyö politisoituisi. Hänen mielestään symboliarvon korostuminen ei olisi hyödyksi Nicaragualle. Niin Stenbäck kuin Vesakaan eivät tarkentaneet, mitä he tarkoittivat symboliarvolla, mutta sillä viitattaneen Nicaraguan harkitsemisen saamaan julkisuuteen ja Nicaraguan suosioon Suomen vasemmiston edustajien keskuudessa.³³⁵ Kesäkuussa asiaa sivuttiin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa, mutta varsin lyhyesti.³³⁶

Nicaraguan valitsemista käsiteltiin kuitenkin lehdistössä, vaikka Stenbäck toivoikin, ettei näin tapahtuisi. TALKE:n päätöstä olla tiedottamatta maavalintaprosessin etenemisestä arvosteltiin, ja TALKE:a nimitettiin muun muassa ”salaseuraksi”. Kun maavalintapäätös oli tehty ja esitetty julkisuuteen, useissa lehdissä tuotiin ilmi, että tapaukseen oli liittynyt poliittisia erimielisyyksiä.³³⁷ Lehdet esimerkiksi uutisoivat, että kohteiden valinta oli pitkään poliittisten kiistojen aiheena³³⁸ ja puolueet riitelivät erityisesti Nicaraguasta.³³⁹

Koska ensimmäinen jaosto ei päässyt esityksestä yksimielisyyteen, maavalinnoista ei pystytty keskustelemaan kunnolla TALKE:n täysistunnossa 2.6.1982. Stenbäck toivoi, että ensimmäisen jaoston yksimielisyyden puuttuessa täysistunto ei ottaisi maavalintaan kantaa. Kokouksessa päädyttiinkin lähinnä toteamaan, kuinka valitettavaksi tilanne oli päässyt ja kuinka kiista Nicaraguasta ei hyödyttänyt TALKE:n toimintaa.³⁴⁰ Tilanne yritettiin selvittää kesän aikana keskustelemalla keskustan ja kokoomuksen edustajien kanssa, mutta tuloksia ei saavutettu. Tämän takia TALKE:n täysistunnon jälkeen kokoontuessa 1.9.1982 oli todettava, että uusia maavalintaesityksiä ei tehty, sillä kysymys ei ollut enää ajankohtainen hallituksen jo tehdessä tulo- ja menoarviota vuodelle 1983.³⁴¹ Muutamia päiviä aikaisemmin kokoontunut ensimmäinen jaosto oli todennut, että maavalinnoista olisi parempi luopua tässä vaiheessa, sillä se voisi vaarantaa kehitysyhteistyömäärärahojen kvantitatiivisen kasvun.³⁴²

³³⁵ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³³⁶ Tarkka 2011, 82.

³³⁷ Tarkka 2011, 93–96.

³³⁸ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, US 28.10.1982 ”Hallitus sopi uusista kehitysapukohteista”.

³³⁹ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, HS 2.6.1982 ”Puolueilla riita Nicaraguasta”.

³⁴⁰ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 2.6.1982.

³⁴¹ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 1.9.1982.

³⁴² UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982.

Sen jälkeen kun maavalintaesitys oli kaatunut täysistunnossa, Unto Vesa ehdotti, että ulkoasianministeriölle muotoiltaisiin ponne, jossa kannustettaisiin kehitysyhteistyöhön ilman ohjelmamaastatusta jääneiden Nicaraguan, Burman, Perun ja Mosambikin kanssa. Von Bonsdorff kannatti esitystä, niin kuin myös tutkija Kimmo Kiljunen. Koska kukaan ei vastustanut esitystä, ponne muotoiltiin, ja se oli takaamassa Nicaragualle kolmivuotista maakehystä vuosille 1983–1985.³⁴³

Nicaraguan valitseminen dominoi TALKE:ssä käytyä maavalintakeskustelua, sillä muiden maiden valintaa ei käsitelty läheskään yhtä paljon. Nicaragua oli ainoa maa, josta TALKE:n ensimmäinen jaosto ei päässyt yksimielisyyteen. Siten kiistan ratkaisemattomuus johti siihen, että myös Mosambik, Burma ja Peru jäivät ilman ohjelmamaa-statusta, vaikka neuvottelukunta oli niiden esittämisestä yhtä mieltä. Kaikkien maiden kohdalla kuitenkin todettiin, että ne tulisivat tulevaisuudessa saamaan saman avun, jonka ne olisivat ohjelmamaina vastaanottaneet.³⁴⁴ Siten kysymys Nicaraguan kohdalla ei ollut siitä, tulisiko Suomen tehdä maan kanssa yhteistyötä vaan tulisiko sitä tehdä ohjelmamaastatuksella.

Ilmeisimmin KYO ei osannut odottaa, että Nicaraguasta tulisi kiistakysymys, sillä maa oli sen alkuperäisessä esityksessä. Mikäli olisi ollut odotettavissa, että maasta kiisteltäisiin, KYO:n kanta olisi luultavasti ollut varovaisempi, sillä kehitysyhteistyömäärärahojen kasvu oli prioriteetti. Kun keskustelu Nicaraguasta kärjistyi, osastopäällikkö Mauri Eggert pyrki hakemaan tilanteeseen ratkaisua esimerkiksi pyytämällä SDP:n edustaja Unto Vesaa luopumaan Nicaraguan ohjelmamaaksi esittämisestä, mistä hän ei kuitenkin kieltäytyi.³⁴⁵ KYO:n motivaationa tuoda Nicaragua ohjelmamaakeskusteluun oli luultavasti halu ohjelmallistaa Nicaraguan kehitysyhteistyö.³⁴⁶ KYO:lla nähtiin maaohjelmaperustainen kehitysyhteistyö sekä laadullisesti että henkilöresurssien niukkuuden ja avun keskittämisen kannalta hyvänä muotona. Esimerkiksi suurlähettiläskokouksessa

³⁴³ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 1.9.1982.

³⁴⁴ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982.

³⁴⁵ Unto Vesan haastattelu, Tampere 20.3.2012.

³⁴⁶ Eeva-Liisa Myllymäen haastattelu, Helsinki 27.8.2012. Jolkkonen, Ritva Sanni Pietilälle 27.3.2012: Sähköpostiviesti ”Re: Haastattelupyyntö”. Tekijän hallussa.

vuonna 1982 tuotiin esiin, että muiden kuin ohjelmamaiden kanssa tehtävä kehitysyhteistyö perustui joskus jopa improvisointiin ja sen jatkuvuuteen sekä yhteydenpitoon liittyi ongelmia.³⁴⁷

6.2 Aloittamiseen liittyneet tekijät

Virkamiesten haastatteluiden perusteella Suomen Nicaraguan kehitysyhteistyö aloitettiin positiivisissa merkeissä.³⁴⁸ Myös vuoden 2002 evaluointiraportissa alkua kuvataan innostuneeksi.³⁴⁹ Nicaraguan kehitysyhteistyön puolesta puhuivat myös ministeritason poliitikot, jotka liittyivät siten osaksi kehitysyhteistyöpoliittista eliittiä. On todennäköistä, että kehitysyhteistyö olisi aloitettu Nicaraguan kanssa ilman heitäkin, mutta heidän tekemänsä työ nopeutti aloittamista. Nicaragua kiinnosti myös eduskunnassa ja järjestöjen piirissä. Suomen kehitysyhteistyön aloittamiseen vaikutti vahvasti myös muiden maiden toiminta. Nicaraguan auttamisella oli kansainvälisessä yhteisössä hyvin vankka tuki sandinistisen vallankumouksen jälkeen.

Yksi tärkeimmistä puolestapuhujista oli silloinen kauppa- ja teollisuusministeri Ulf Sundqvist, joka keskusteli syyskuussa 1979 sandinistijohtaja Daniel Ortegán kanssa kehitysyhteistyön mahdollisesta aloittamisesta. Kun neuvottelevan virkamiehen Carolus Lassilan valtuuskunta vieraili maassa ja tapasi juntan jäseniä, Lassila halusi nimenomaan korostaa, että tapaaminen oli Sundqvistin ajatus.³⁵⁰ Asia näyttää olleen Sundqvistille tärkeä, sillä hän palasi aiheeseen alkuvuodesta 1980 tiedustellen KYO:lta, miten Nicaraguan kehitysyhteistyön kanssa oli edetty.³⁵¹ Myös toinen SDP:n poliitikko, Kalevi Sorsa, puhui Nicaraguan kehitysyhteistyön puolesta. Hän keskusteli juntan jäsenien kanssa Lissabonissa kehitysyhteistyöstä erityisesti terveydenhuollon alalla hieman Sundqvistin jälkeen. Tämä jätti juntan jäsenille vaikutelman, että terveys olisi se sektori, jolla Suomi haluaisi tehdä yhteistyötä. Lassilan valtuuskunta ei tiennyt Sorsan tapaamisesta, mutta koska Nicaraguan terveyssektori oli sen pohjalta valmistellut lääkeavustuspyyynnön ja valtuuskunnan mielestä terveys

³⁴⁷ UMA K 91-0 KYO 1982/4841, Suomen kehitysyhteistyö; periaatekysymykset, tavoitteet v. 1982–1983, ”Suurlähettiläskokous 1982” 16.8.1982.

³⁴⁸ Risto Veltheimin haastattelu, Helsinki 29.8.2012. Eeva-Liisa Myllymäen haastattelu, Helsinki 27.8.2012.

³⁴⁹ Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Co-operation: Evaluation of Bilateral Development Co-operation between Nicaragua and Finland. Evaluation Report 2002:4. Edita Prima Oy. Helsinki 2002.

³⁵⁰ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Muistio n:o 833 ”Neuvotteleva virkamies Carolus Lassilan johtaman valtuuskunnan vierailu Nicaraguassa 12–14.11.1979; Keskustelumuistiot juntan jäsenten ja ulkoministerin tapaamisesta” 27.11.1979.

³⁵¹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Muistio ”Nicaraguaan annettava kehitysapu” 17.3.1980.

sopi yhteistyöalaksi, Sorsan aloitteellisuus oli sysännyt yhteistyötä liikkeelle.³⁵² Arkistoaineistosta ei löydy viitteitä muiden SDP-poliitikkojen aktiivisuudesta, mutta haastatellut virkamiehet pitivät Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittamisen kannalta tärkeänä, että SDP oli istuvassa hallituksessa. Kehitysyhteistyösihteerinä työskennellyt Eeva-Liisa Myllymäki muisteli, että poliittisella tasolla esiintynyt innostuneisuus ja solidaarisuus heijastuivat myös virkamiestasolle.³⁵³

Vuosina 1979–1982 kansanedustajat tekivät kaksi raha-asia-aloitetta ja yhden toivomusaloitteen Nicaraguahan liittyen. Raha-asia-aloitteen lahjamuotoisesta kehitysavusta Nicaragualle oli tehnyt SKDL:n kansanedustaja Seppo Toiviainen yksin. Humanitaariseen apuun liittyvän raha-asia-aloitteen allekirjoittivat Toiviaisen lisäksi viisi SKDL:n ja yksi SDP:n kansanedustaja. Tähän raha-asia-aloitteeseen liittyi kehitysavun antaminen myös kolmelle muulle maalle. Toivomusaloitteen Nicaraguan ohjelmamaavalinnasta allekirjoitti vuonna 1982 kuitenkin 20 edustajaa yhteensä seitsemästä eli miltei kaikista silloisista eduskuntaryhmistä. Allekirjoittaneista yhdeksän oli SDP:n ja neljä SKDL:n edustajia. Vaikka mikään aloitteista ei mennyt läpi, niiden tekeminen kuitenkin osoitti, että eduskunnassa löytyi kiinnostusta Nicaraguahan kohtaan. Ohjelmamaavalintaa koskevan toivomusaloitteen oli laatinut vuonna 1979 aloittanut SDP:n kansanedustaja Tarja Halonen.³⁵⁴ Hän oli myös perustamassa Suomi-Nicaragua-seuraa vuonna 1981.³⁵⁵

Suomalaisen kansalaisjärjestökentän kiinnostus Nicaraguahan kohtaan ei ollut ratkaisevaa kehitysyhteistyön aloittamisen kannalta, sillä esimerkiksi Suomi-Nicaragua-seuraa ei ollut vielä olemassa yhteistyön alkaessa. Järjestöjen aktiivisuus kuitenkin Nicaraguan tapauksessa koko ajan kasvoi ja esimerkiksi SYL kannatti Nicaraguan ohjelmamaavalintaa myöhemmin.³⁵⁶ KYO myös vastaanotti Suomi-Nicaragua-seuran delegaation kesällä 1982. Seuran puheenjohtaja luovutti TALKE:lle käsiteltäväksi kannanoton Nicaraguan valitsemisesta Suomen kehitysyhteistyön ohjelmamaaksi.³⁵⁷ Nicaraguan kehitysyhteistyön laajentamista tuki myös 1980-luvun alun solidaarisuus- ja rauhanliiketoiminta. Esimerkiksi vuonna 1982 Nicaraguan puolesta oli

³⁵² UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76, Muistio n:o 833 ”Neuvotteleva virkamies Carolus Lassilan johtaman valtuuskunnan vierailu Nicaraguassa 12–14.11.1979; Keskustelumuistiot juntan jäsenten ja ulkoministerin tapaamisesta” 27.11.1979.

³⁵³ Risto Veltheimin haastattelu, Helsinki 29.8.2012. Eeva-Liisa Myllymäen haastattelu, Helsinki 27.8.2012.

³⁵⁴ Valtiopäivät 1982 Asiakirjat E2 Toivomusaloitteet 1–611. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1982.

³⁵⁵ KA Suomi-Nicaragua-seura K 4 Toiminta kertomukset, ”Pöytäkirja Suomi-Nicaragua-seuran perustavasta kokouksesta 29.10.1981”.

³⁵⁶ UMA KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982-, Suomenmaa 31.3.1982 ”Kehitysavun kohottamiselta puuttuu poliittista tahtoa”.

³⁵⁷ UMA K-93 NCA-1, Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768, ”Suomi-Nicaragua-seuran edustajien ja TALKE:n sihteeristön välinen tapaaminen kehitysyhteistyöosastolla 18.6.1982”.

suunnitelmissa järjestää taksvärkkikeräys, jonka suojelijaksi oli lupautunut presidentti Mauno Koivisto.³⁵⁸

Risto Veltheim, joka matkusti Nicaraguahan kauppavaltuuskunnan jäsenenä 1979, kertoi haastattelussa, ettei matkaan olisi lähdetty ilman ajatusta osallistua maan auttamiseen.³⁵⁹ Yhteistyö aloitettiin lääketoimituksella ja tukemalla UNFPA:n kautta äitiys- ja lastenneuvolatoimintaa. Terveiden valitseminen ensimmäiseksi yhteistyöalaksi viestii auttamisen halusta. Carolus Lassilan valtuuskunta raportoi Nicaraguan vaikeasta tilanteesta terveydenhuollossa ja kiinnitti huomion esimerkiksi siihen, että Nicaraguan terveysministerin mukaan lapsikuolleisuus oli korkea ja 75–80 prosenttia maan väestöstä aliravittuja. UNFPA:n väestöohjelmaan osallistumista pohjustettiin eräässä muistiossa sillä, että ”Suomen avun voidaan näin katsoa kohdistuvan kaikkein köyhimmän väestön osan aseman parantamiseen”³⁶⁰. Lääketoimitus annettiin Nicaragualle lahjana, vaikka nicaragualaiset olivat valmiit ostamaan lääkkeitä edullisin maksuehdoin.³⁶¹

Aloittamiseen liittynyttä auttamisen halua alleviivaa myös se, että kauppapoliittiset syyt olivat Nicaraguan suhteen hyvin vähäiset vuosina 1979–1981. Kaupallisia intressejä pystyy hyvin selkeästi havaitsemaan sen jälkeen, kun Nicaragualle myönnettiin kehitysluotot vuosina 1981 ja 1982. Koska luotot oli sidottu 80-prosenttisesti Suomesta tehtäviin hankintoihin, monet suomalaiset yritykset lähtivät maahan kartoittamaan mahdollisuuksiaan.³⁶²

Ennen kuin Suomi aloitti kehitysyhteistyön Nicaraguan kanssa, Suomella tai myöskään Nicaragualla ei ollut edustustoa eikä akkreditoituja suurlähettiläitä toistensa valtioissa. Maiden väliset tiedot toisistaan yhteistyökumppaneina olivat olemattomat – ja vaikka suhteet olisivatkin olleet tiiviimmät, valtionjohto vaihtui vallankumouksen myötä. Ulkoasiainministeriössä työskenteli myös vain muutamia espanjantaitoisia virkamiehiä.³⁶³ Kehitysyhteistyön aloittaminen vaati motivaatiota jo käytännön tasolla. Kommunikointia hoidettiin aluksi muun muassa New Yorkista käsin ennen kuin Caracasista akkreditoitiin suurlähettiläs Managuaan ja ennen kuin alettiin

³⁵⁸ Tarkka 2011, 76.

³⁵⁹ Risto Veltheimin haastattelu, Helsinki 29.8.2012.

³⁶⁰ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81. Muistio 30.9.1980.

³⁶¹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Muistio n: 862 ”Nicaraguan lääke- ja lääkeräka-ainetarve” 7.12.1979.

³⁶² Esimerkiksi Metex ja Labsystems.

³⁶³ Jolkkonen, Ritva Sanni Pietilälle 27.3.2012: Sähköpostiviesti ”Re: Haastattelupyyntö”.

hyödyntää Tukholman Nicaraguan suurlähetystä tiedonkulussa. Myöhemmin siirryttiin järjestelyyn, jossa yhteydenpitoa käytiin myös teleksillä suoraan FIR:n ja ulkoasiainministeriön välillä.³⁶⁴

Toisin kuin Ulla Tarkka päättelee pro gradu -tutkielmassaan, Suomi ei ollut Nicaraguan kehitysyhteistyön suhteen erityisen varovainen tai passiivinen. Tarkka esittää tutkielmassaan, että Suomi ei ollut kehitysyhteistyön aloittamisen suhteen aloitteellinen, vaan odotti aina Nicaraguan virallisia apupyynnöitä. Hän tulkitsee tämän ulkopoliittiseksi varovaisuudeksi.³⁶⁵ Suomen kehitysyhteistyön lähtökohtana kuitenkin olivat vastaanottajamaan tarpeet ja siten myös se, että kehitysyhteistyö aloitettiin vastaanottajamaan virallisesta apupyynnöstä.³⁶⁶

Yhteistyösektoreista sovittiin yhdessä Nicaraguan avun tarpeen ja Suomen osaamisen pohjalta. Suomi myös pyrki siihen, että Nicaragua lähettäisi virallisia apupyynnöitä. Carolus Lassilan valtuuskunnan vierailun jälkeen ulkoasiainministeriön toimistopäällikkö Lasse Oka informoi alkuvuonna 1980 New Yorkin YK:n edustustoa vierailun tuloksista ja kartoitti mahdollista tulevaa yhteistyötä. Oka muotoili viestin loppuun:

Edellisen perusteella edustusto tahtonee ryhtyä neuvotteluihin Nicaraguan sikäläisen edustuston kanssa niin, että Nicaraguan hallitukselta saataisiin virallinen pyyntö Suomen kehitysyhteistyövaroin toteutettavasta hankkeesta.³⁶⁷

YK:n edustuston pysyvä edustaja (*Acting Permanent Representative of Finland*) Jaakko Blomberg toimi näin ja viestitti muutamaa viikkoa myöhemmin Nicaraguan YK:n pysyvälle edustajalle Victor Hugo Tinocolle, että Suomi haluaisi vastaanottaa Nicaragualta apupyynnöitä:

Consequently, my Government would be interested in receiving official and specific requests for co-operation in these fields [koulutus ja terveydenhuolto] from Government of Nicaragua.³⁶⁸

³⁶⁴ UMA K 93-NCA-1, Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768, Muistio n:o 154 ”Osastopäällikkö Mauri Eggertin johtaman kehitysyhteistyövaltuuskunnan neuvottelut Nicaraguassa 25.–29.1.1982.” 22.2.1982.

³⁶⁵ Tarkka 2011, 98.

³⁶⁶ Ks. esim. UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö, yl. 1/251 Keh 80, ”Kahdenvälisen kehitysyhteistyön suuntaamisen ohjenuorat” 7.10.1980.

³⁶⁷ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, ”Kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa” 7.2.1980.

³⁶⁸ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Jaakko Blombergin viesti Victor Hugo Tinocolle 29.2.1980.

Hakiessaan apupyynnön Nicargualta Suomi oli aktiivinen aloittamisen suhteen. Suomella ei myöskään ollut syytä olla passiivinen Nicarguaa kohtaan. Vuosien 1980–1982 kehitysyhteistyön vuosikertomusten mukaan suurimmat OECD-antajamaat olivat Hollanti, Norja, Tanska, Ruotsi ja Ranska. Nämä kaikki olivat myös tekemässä kehitysyhteistyötä Nicarguassa. Lisäksi YK:n piirissä kannustettiin voimakkaasti suuntaamaan apua Nicarguaan. Näin teki esimerkiksi YK:n pääsihteerinä toiminut Kurt Waldheim. Myös UNDP vetosi antajamaihin, jotta Nicargua saisi tarvitsemaansa apua.

Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicarguassa oli siten osittain toisten maiden motivoimaa, sillä Suomi halusi itsensä samaistettavan kehityspoliittisesti aktiivisten länsimaiden joukkoon. Muiden maiden toiminta oli myös kehitysyhteistyön esimerkkinä Nicarguassa. Suomi peilasi toimintaansa alkuvuosina hyvin usein, ellei aina, muihin maihin ja otti niiltä esimerkkiä. Yhteistyön peilaaminen oli luonnollista tilanteessa, jossa Suomella oli hyvin vähän kokemusta Nicarguan kanssa työskentelystä, ja tämä tiedostettiin.³⁶⁹ Myös Tarkka on huomionut muiden maiden vaikutuksen Suomen Nicarguan kehitysyhteistyöhön ja esittää tukemisen liittäneen Suomen ”epävirallisesti osaksi yhteispohjoismaista rintamaa”³⁷⁰. Mielenkiintoista onkin, että Tarkka on tutkielmassaan useaan otteeseen todennut, että maavalinnoilla valtio voi yrittää identifioitua tiettyyn antajamaidenryhmään ja hän näkee Nicarguan auttamisen yhdistyneen Pohjoismaiden toimintaan. Kuitenkin päätelmissään hän näkee Nicarguan kehitysyhteistyön aikaisemmasta ulkopoliitikasta poikkeavana tekona, vaikka Nicargua oli like minded -ryhmän suosima kohdema.³⁷¹

Pohjoismailla oli erityinen rooli Nicarguan avun suuntaamisessa ja suunnittelussa. Kehitysyhteistyösihteerinä toimineen Eeva-Liisa Myllymäen mukaan pohjoismainen yhteistyö Nicarguassa vauhditti Suomen kehitysyhteistyön aloittamista.³⁷² Etenkin Ruotsilla oli merkittävä asema Suomen kehitysyhteistyön aloittamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa Nicarguassa. Vaikka muita maita seurattiin tiiviisti esimerkiksi erilaisissa taustamuistioissa ja katsauksissa, Ruotsin esimerkkiä ja toimintaa esiteltiin erikseen sekä KYO:n asiakirjoissa että myöhemmin myös TALKE:ssa. Neuvottelukunnassa KYO:n osastopäällikkö Mauri Eggert totesikin, että ”Nicarguan

³⁶⁹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicarguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Esim. UNFPA:n hankkeen aloittamista perusteltiin sillä, että ”Multibijärjestely on Nicarguan suhteen varsin perusteltava, koska Suomella ei ole riittäviä valmiuksia suoran, kahdenkeskisen projektiaavun hallinnoimiseen.”

³⁷⁰ Tarkka 2011, 73.

³⁷¹ Tarkka 2011, 29, 35, 38, 98, 103.

³⁷² Myllymäki, Eeva-Liisa Sanni Pietilälle sähköpostiviesti: ”FW: Haastattelupyyntö” 17.4.2012.

suhteen mallia on nimenomaisesti haettua Ruotsista”³⁷³. Ensimmäisen jaoston jäsenille myös jaettiin Ruotsin kehitysyhteistyöelimen SIDA:n raportti Nicaraguan kehitysyhteistyöstä.³⁷⁴ Ruotsin roolia vahvisti myös se, että Suomen ja Nicaraguan yhteydenpitoa tapahtui vuoden 1980 alusta lähtien Nicaraguan Tukholman suurlähetystön kautta.³⁷⁵

6.3 Kehitysyhteistyötä rajoittaneet tekijät

Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittamista voidaan luonnehtia innostuneeksi. Suomella voidaan myös nähdä olleen auttamisen halua humanitaarisen kriisin kanssa kamppailevaa maata kohtaan. Yhteistyö kuitenkin alkoi yllättäen, sillä sen mahdollistajana toimi onnistunut vallankumous. Tämän takia kehitysyhteistyön laajuutta rajoittivat kokemattomuus ja määrärahat. Lisäksi Nicaraguan ajautuminen uuteen sotaan luonnollisesti mutkisti kehitysyhteistyön laajentamista. Samalla myös Suomen kehitysyhteistyö kasvoi, mikä aiheutti haasteita KYO:n henkilökunnalle, jonka määrä ei kasvanut samassa suhteessa.

Se, ettei Suomella ollut suurlähetystöä tai muuta toimistoa Nicaraguassa eikä maan kanssa ollut tehty aikaisemmin yhteistyötä, jarrutti kehitysyhteistyön laajentumista. Tämä johti esimerkiksi siihen, että hankkeet aloitettiin multi-bi -pohjaisina. Kahdenvälisten hankkeiden järjestäminen olisi ollut hyvin haastavaa maassa, josta ei ollut paljon kokemusta ja jossa ei ollut edustustoa. KYO:lla ei myöskään työskennellyt montaa espanjantaitoista virkamiestä, mikä asetti toiminnalle haasteita. Suomi ei myöskään ollut yhteistyössä ainoa, joka oli kokematon, sillä Nicaraguan hallitukselle niin kehitysyhteistyö kuin Suomikin olivat uusia tuttavuuksia, ja tämä myös vaikutti yhteistyön kehittymiseen.³⁷⁶ Nicaragualla ei ollut selkeää kehityssuunnitelmaa, jonka alla kehitysyhteistyötä olisi toteutettu johdonmukaisesti.³⁷⁷ Vaikeudet ilmenivät esimerkiksi Suomen kehitysyhteistyövaltuuskunnan vieraillessa Nicaraguassa vuoden 1983 alussa. Yhteistyön

³⁷³ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³⁷⁴ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³⁷⁵ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976 – 1980 4/763 Keh 76, Puhelinmuistiinpano ”Kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa; neuvottelujen nykyvaihe” 19.3.1980.

³⁷⁶ Myllymäki, Eeva-Liisa Sanni Pietilälle 17.4.2012: Sähköpostiviesti ”FW: Haastattelupyyntö”.

³⁷⁷ Barraclough et al. 1988, 36–37.

toimeenpano oli viivästynyt, sillä nicaragualaiset eivät olleet selvillä suomalaisten menettelytavoista kehitysluottojen suhteen.³⁷⁸

Vaikka määrärahat osaltaan vaikuttivat siihen, että Nicaraguan kanssa voitiin tehdä yhteistyötä ja että uusia ohjelmamaita voitiin valita, yhteistyö alkoi nopeasti, ja siten suureen avustukseen ei ollut voitu varautua. KYO viestitti Managuaan juuri akkreditoidulle suurlähettiläs Erkki Kivimäelle loppuvuodesta 1980, että ”kovin voimakas volyymin lisääminen ei kokonaismäärärahatilanteen valossa liene mahdollista”³⁷⁹. Nicaraguan valtuuskunnan käydessä Suomessa keväällä 1981 osastopäällikkö Mauri Eggert piti kiinnostavana kehitysyhteistyön jatkamista koulutuksen ja terveydenhuollon alalla. Todettiin kuitenkin, että ”nämä alat soveltuvat hyvin myös lahja-avun kohteiksi, vaikkakaan tänä vuonna ei ole lahjavaroja enää käytössä”³⁸⁰. Tämän takia Nicaragualle myönnettiin 10 miljoonan markan kehitysluotto terveydenhuollon laitehankintoihin.³⁸¹ Sen jälkeen kun Nicaragualta oli saatu ensimmäinen virallinen apupyyntö, ja yhteistyö oli alkanut UNFPA:n väestöohjelman puitteissa, Nicaragua esitti Suomelle useita erilaisia hankkeita. Näihin hankkeisiin ei kuitenkaan lähdetty, ja kieltäytymistä ei useinkaan selvitetä muistioissa. Koska KYO:lla löytyi halua tehdä yhteistyötä, kieltäytymisien takana olivat luultavasti kehitysyhteistyömäärärahat ja kokemattomuus Nicaraguan kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

KYO:n asiakirjoissa ja sähkeissä myös myönnettiin Nicaraguan tilanteen vaikeuttavan Suomen kehitysyhteistyön maavalintapäätöstä, vaikka dokumenteissa ei otettu kantaa tapahtumiin.³⁸² Nicaraguan tilanteen seuraaminen oli jokseenkin haasteellisesta Venezuelasta. Vastaava asianhoitaja

³⁷⁸ UMA K 93-NCA-1, Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768, Muistio 121/83 ”Kehitysyhteistyöneuvottelut Nicaraguassa 20.–24.1.1983”. 7.2.1983.

³⁷⁹ UMA K Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Lähtevä sanoma ”Nicaraguan avustaminen” 19.11.1980.

³⁸⁰ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Muistio n:o 170 ”Neuvottelu Nicaraguan valtuuskunnan kanssa 29.4.1981 Kehitysyhteistyöosastolla” 11.5.1981.

³⁸¹ UMA K 12 R, Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81, Muistio n:o 170 ”Neuvottelu Nicaraguan valtuuskunnan kanssa 29.4.1981 Kehitysyhteistyöosastolla” 11.5.1981.

³⁸² UMA K 93-NCA-1, Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768, ”Nicaraguan suurlähettilään käynti ulkoasiainministeri Stenbäckin luona” 20.8.1982. ”Ulkoasiainministeri Stenbäck totesi, että vaikkakaan ulkoiset paineet eivät ilmeisesti uhkaa Nicaraguan hallituksen asemaa niin ne häiritsevät maan jälleenrakennustyötä. Ulkoasiainministeri viittasi vaikeuksiin saavuttaa Suomessa kehitysapua yleensä sekä kohdemaavalintoja koskevaa poliittista yksimielisyyttä.” Nicaraguan suurlähettiläs oli tullut selvittämään Nicaraguan tilannetta Stenbäckin pyynnöstä.

Carl Söderlund raportoikin, että ”[...] esim. seuranta ja arviointia on vaikea ajaa tehokkaasti Caracasista käsin, ilman että Managuassa käytäisiin asioiden näin edellyttäessä”³⁸³.

Nicaraguan kehitysyhteistyötä ja siihen liittyntä innostuneisuutta pidätteli muun muassa yksi kehitysyhteistyön kulmakivistä – määrärahat. Kehitysyhteistyöhön pohjautuvia suhteita Nicaraguaan ei voitu laajentaa ilman rahallista panostusta. Tämä yhdistettynä kokemattomuuteen ja läsnäolon puutteeseen vaikeuttivat yhteistyön kehittämistä ja parempaa jäsentämistä. Mikäli Nicaragua olisi valittu Suomen ohjelmamaaksi, nämä haasteet olisivat merkittävästi pienentyneet. Maavalinta ajautui kuitenkin umpikujaan Suomen sisäpoliittisten intressien ja Nicaraguan contrasodan seurauksena.

6.4 Ohjelmamaakiista

Nicaraguan ohjelmamaakiista ilmentää hyvin aikansa kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja siihen vaikuttaneiden toimijoiden intressejä. Maavalinta kärjistyi Nicaraguan sen hetkisen tilanteen, heikkojen maavalintakriteereiden ja TALKE:n tarjoaman areenan välisen summan tuloksena. TALKE tarjosi ensimmäistä kertaa puolueille ja etujärjestöille tilan, jossa käydä keskustelua maavalinnoista ja kehitysyhteistyölinjasta aikana, jolloin kehitysmaakysymykset ja -määrärahat olivat nousseet. Lisäksi elettiin aikaa, jolloin kehitysmaat olivat identifioitavissa poliittisen suuntauksen mukaan ryhmiin. Puolueilla ei aiemmin ollut tällaista mahdollisuutta vaikuttaa ohjelmamaiden valintaan. Vuonna 1975 ohjelmamaiksi oli valittu aiemmat pääyhteistyömaat ja vuoden 1979 valinnat tehtiin virkamiestasolla, mikä myös herätti runsaasti kritiikkiä. Kun puolueille tarjoutui selkeästi vaikuttamismahdollisuus TALKE:n kautta, oli luonnollista, että tätä väylää myös käytettiin. Erilaisten intressien esiintuominen yhdistettynä siihen, että TALKE:ssa ei haluttu äänestää, vei Nicaraguan valinnan pattitilanteeseen. Neuvottelukunnan jäsenet eivät halunneet tehdä päätöstä ilman konsensusta, sillä tämä olisi uhannut määrärahojen kasvattamista sekä TALKE:n

³⁸³ UMA K 93-NCA-1, Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768, ”Kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa: Yhteistyön seuranta” 21.10.1982.

vaikutusvaltaa. Lisäksi esimerkiksi TALKE:n puheenjohtajalla ja ulkoministerillä Pär Stenbäckillä oli huoli, että julkinen kinastelu ohjelmamaista ei tekisi hyvää Suomen ulkosuhteille.³⁸⁴

Maavalinnan alkuvaiheessa Janssonin komitean linjaukset ohjasivat prosessia. Niihin viitattiin, ja KYO:n pohjaesitys uusista kohdemaista perusteltiin mietinnön suosituksilla. Lisäksi neuvottelukunnan jäsenet olivat kiinnostuneita erityisesti ehdotettujen maiden ihmisoikeustilanteesta, minkä voi nähdä kriteerien soveltamisena. Kun kauppapoliittinen ja poliittinen osasto tulivat mukaan prosessiin, kehityspoliittiset kriteerit jäivät taka-alalle. Apulaisosastopäälliköiden prosessin aikana määrittelemät kriteerit eivät olleet niinkään kehityspoliittisia, sillä ne käsittelivät ohjelmamaiden suhdetta esimerkiksi suurvaltakiistoihin. SAK:n edustaja Teuvo Hömppi huomauttikin, että Janssonin komitean suositukset sivuutettiin osittain niiden laatimisessa.³⁸⁵ Tosin kehityspoliittisten kriteerien soveltamista punnittiin myös omien intressien kautta. Esimerkiksi SKDL:n edustaja Johan von Bonsdorff tiedusteli maavalinnan yhteydessä, voisiko Suomi tulkita LDC-maan määritelmää vapaasti, jotta maiden joukkoon sisältyisivät myös Mosambik ja Vietnam, jotka hänen mielestään olivat jäänet pois listauksesta historiallisten syiden takia.³⁸⁶

Ryhmien erimielisyydet olivat kasvaneet 1970-luvun alusta lähtien, ja siten kehitysyhteistyöpolitiikan suuntaamisesta ei löydetty riittävää yksimielisyyttä. Tämä osoittautui ongelmalliseksi nopeaan kasvuun yhdistettäessä. Virkamiestasolla tehdyt maavalinnat vuonna 1979 eivät myöskään auttaneet löytämään yhteistä linjaa, sillä ne olivat luoneet asetelmaa siitä, että Suomen ohjelmamaiden tulisi edustaa tasapuolisesti poliittista kenttää. Ulkoministeri ja TALKE:n puheenjohtaja Pär Stenbäck kommentoikin maavalintaprosessia TALKE:n täysistunnossa:

[...]sisäpoliittisistakin syistä Suomen päävastaanottajamaiden valinta on nähtävä skaalana, jossa pyritään tasapuolisuuteen. Jos Nicaragua ja Mosambik olisivat molemmat mukana, on eräiltä

³⁸⁴ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 2.6.1982.

³⁸⁵ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

³⁸⁶ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

tahoilta katsottu, että tasapuolisuus ei toteudu. Maavalinnoissa olisi pyrittävä mahdollisimman laajaan yksimielisyyteen, mikä kuitenkin nyt ei ollut mahdollista.³⁸⁷

Muutamaa päivää ennen tätä Stenbäck oli esittänyt ensimmäiselle jaostolle, että ”yleisesti hyväksytty kriteeri on, että Suomen ohjelmamaiden tulee edustaa tasapuolisesti erilaisia yhteiskuntajärjestelmiä.”³⁸⁸ Kukaan edustajista ei torjunut tätä ajatusta, vaikka linjausta ei ollut hyväksytty maavalintakriteeriksi missään vaiheessa. Kun ottaa huomioon TALKE:n toiminnan ja aikaisemmat maavalinnat, yhteiskuntajärjestelmien tasapuolisuus oli muodostunut ohjaavaksi, mutta kirjaamattomaksi maavalintakriteeriksi.

Toiseksi kirjaamattomaksi maavalintakriteeriksi, jota TALKE:ssa ei liiemmin kyseenalaistettu, muodostui aikaisempi yhteistyö ohjelmamaaehdokkaiden kanssa. Täysin uusien kohdemaiden mahdollisuutta Suomen ohjelmamaiksi ei lähdetty syvemmin selvittämään, vaan kyseessä oli kehitysyhteistyön vakinaistaminen jo olemassa olevien yhteistyömaiden kanssa.³⁸⁹ Samalla tavoin oli toimittu myös aikaisemmissa maavalinnoissa vuosina 1975 ja 1979 lukuun ottamatta Sri Lankaa. Uusien avauksien tekemistä luultavasti myös rajoitti hyvin tiukka aikataulu, jossa esitystä yritettiin tehdä.

Maavalintojen ajautuessa umpikujan ja niiden lopulta kariuduttua TALKE:n täysistunnossa ja ensimmäisessä jaostossa keskusteluun nousivat selkiytymättömät maavalintakriteerit. Esimerkiksi professori Raimo Väyrynen toivoi, että kriteereistä keskusteltaisiin yleisellä tasolla, ja SKDL:n edustaja Johan von Bonsdorff näki kehitysyhteistyön puitelain säätämisen tulevien valintojen kannalta tarpeellisenä. Neuvottelukunnassa esiintyi erimielisyyttä siitä, vaikuttiko sisäpolitiikka prosessiin vai ei. Esimerkiksi von Bonsdorff näki asian johtaneen pattitilanteeseen juuri sisäpoliittisista syistä ja Stenbäck kuvaili valintoja ”sisäpoliittisesti riitaiseksi värittyneeksi”³⁹⁰. Kuitenkin professori Väyrynen ja toinen SKDL:n edustaja Ilkka-Christian Björklund torjuivat

³⁸⁷ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 1.9.1982. Mosambikia hallitsi marxilainen Frelimo-puolue (*Frente de libertação do Moçambique*, Mosambikin vapautusrintama).

³⁸⁸ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982.

³⁸⁹ UMA K 91-1, TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 3/82” 22.3.1982. ”Ristimäki selvitti maavalinnan perusteita korostaen, että kaikkien maiden kohdalla oli jo olemassa verrattaen laajaa yhteistyötä aiemmin ja näin ollen ohjelmamaiksi valinta merkitsisi ennen kaikkea jo olemassa olevan yhteistyön vakiinnuttamista”.

³⁹⁰ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982.

sisäpolitiikan roolin valintojen tekemisessä mutta eivät toisaalta avanneet, miksi näkivät asian tällä tavoin.³⁹¹

Tutkija Jyrki Käkösen mukaan Suomen maavalintoihin vaikuttivat juurikin sisäpoliittiset intressit. Vuonna 1985 Käkönen otti kantaa Nicaraguan valitsematta jättämiseen *Politiikka*-lehden numerossa. Hänen mukaansa Nicaragua täytti kaikki Suomen itse itselleen asettamat maavalintakriteerit, joten syytä sille, miksi maata ei valittu, ei voitu perustella kehityspoliittisesti.³⁹²

Vaikka joudutaankin myöntämään, että tiukat kriteerit tulevat käytännössä vaikeiksi, niin toisaalta näyttää siltä, että Suomen kehitysyhteistyön kohdemaiden valinta on enemmän sattuman varaista. Tai oikeammin voidaan ajatella, että sisäpoliittisesti vallitsee eräänlainen sinun ja minun maan periaate – jokaiselle jotakin. Tätä korostaa esimerkiksi se, että ohjelmamaista Kenialle ja Egyptille on vaikeinta löytää muuta hyväksyttävyyden periaatetta kuin, että ne ovat Afrikan taloudellisiin kasvukeskuksiin kuuluvia maita.³⁹³

Käkönen oli yksi niistä TALKE:n jäsenistä, joka otti asiantuntijana kantaa julkisuudessa ohjelmamaakysymykseen. Hän toimi Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitoksen erikoistutkijana. Myös Kimmo Kiljunen arvosteli Suomen maavalintoja vuonna 1983 julkaistussa artikkelissa Suomen Akatemian tutkimusassistenttina.

Maavalintakiistaa voi tarkastella niinkin, että sisäpolitiikka ei vaikuttanut valintoihin, vaan Nicaraguan valintaa vastustaneet yksinkertaisesti seurasivat ministeriön poliittisen osaston linjaa, joka muodostui myös ministeriön johtoryhmän kannaksi. Osasto oli ainoa, joka oli johdonmukaisesti Nicaraguan valitsemista vastaan. Keskustan, SKL:n ja kokoomuksen edustajat perustelivat Nicaraguan poisjättämistä sillä, että se oli virkamiesten kanta. *Helsingin Sanomissa* kerrottiin poliittisen osaston pudottaneen Nicaraguan pois maavalinnoista viime kädessä.³⁹⁴ Kun ottaa huomioon aikaisemmat maavalinnat, olisi Nicaraguan valitseminen poliittisen osaston tahdonlujudesta huolimatta luultavasti kriisiytynyt. Näin on syytä olettaa myös sen takia, että maapaketista haettiin kompromissia kesän 1982 aikana neuvottelemalla kokoomuksen ja keskustan

³⁹¹ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 2.6.1982. UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksimaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/82” 25.8.1982.

³⁹² Käkönen, Jyrki: *Tavoitteiden ja käytännön ristiriitoja Suomen kehitysyhteistyössä*. *Politiikka* 4/1985. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu XXVII. 311–312.

³⁹³ Käkönen 1985, 312–313.

³⁹⁴ UMA K KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–, HS 25.9.1982 ”Puolueet kiistelevät kehitysavusta”.

edustajien kanssa. Esimerkiksi Juhani Koposen mukaan ohjelmamaiden muuttaminen suuntaan taikka toiseen olisi voinut sytyttää sisäpoliittisen ilmiriidan, jossa olisi käytetty lyömäaseina suhteita suurvaltoihin.³⁹⁵

Nicaraguan ajautuminen sotaan, jossa Yhdysvallat oli osallisena, vaikutti varmasti ohjelmamaavalintaan. On ymmärrettävää, että kehitysyhteistyön vakiinnuttaminen sotaakäyvän maan kanssa mietitytti. Nicaraguan senhetkinen tilanne oli myös ohjelmamaavalintaa vastustavien yleisin argumentti, joten tätä kautta maan sota vähintäänkin vaikutti prosessiin. Yhdysvaltojen kommunismin patoamispolitiikan motivoima sodan sytyttäminen myös korosti Nicaraguan vasemmistolaisuutta.

Suomen ulkopolitiikan ohjenuorana toiminut puolueettomuuspolitiikka ei kuitenkaan asettanut esteitä Nicaraguan valitsemiselle sen tilanteesta huolimatta. Esimerkiksi TALKE:n edustajista kukaan ei ehdottanut yhteistyön lopettamista maavalintaprosessin yhteydessä, vaikka Nicaraguan tilanne eskaloitui. Kukaan TALKE:n edustajista ei myöskään vastustanut kolmen vuoden kehyksen myöntämistä Nicaragualle.

Ulla Tarkka näkee kuitenkin, että yksi syy Nicaraguan valitsematta jättämiselle oli huoli puolueettomuudesta. Hän esittää, että yhteistyö sosialistisen valtion kanssa, joka oli kansainvälisen konfliktin kohteena, oli ristiriidassa Suomen politiikkalinjausten kanssa:

Suomi ei aikaisemmin kylmän sodan aikana yleensä ottanut kantaa kansainväliseen politiikkaan asioissa, joissa Neuvostoliitolla tai Yhdysvalloilla oli kiistanalainen rooli. Siinä mielessä sosialistisen Nicaraguan valitseminen kehitysyhteistyön kohdemaaksi vuonna 1982 oli kannanotto, joka poikkesi Suomen aiemmasta ulkopoliittisesta aiemmasta linjasta.³⁹⁶

Vasemmistolaisia maita tai kylmän sodan ”kuumia maita” ei ollut kuitenkaan ennenkään karsastettu kehitysyhteistyömaita valittaessa. Suomi oli tehnyt yhteistyötä eri laajuudella esimerkiksi Chilen, Kuuban, Sambian, Tansanian ja Vietnamin kanssa. Yhteistyö näiden maiden tai Nicaraguan kanssa ei eronnut like minded -valtioiden aiemmasta maapolitiikasta. Puolueetkaan eivät varoneet

³⁹⁵ Koponen 2005.

³⁹⁶ Tarkka 2011, 103.

ottamasta kantaa Nicaraguan tilanteeseen. Keväällä 1983 Suomi-Nicaragua-seura julkaisi vetoomuksen Nicaraguan rauhan puolesta:

[...]Nicaraguan tulevaisuus on uhanalainen. Viime viikkoina Nicaraguan hallitusta vastustavat voimat ovat lähettäneet tuhansia koulutettuja sotilaita naapurimaasta Hondurasista Nicaraguan rajojen sisäpuolelle [...] Me allekirjoittaneet puolueet vetoamme Suomen hallitukseen, kansainvälisiin järjestöihin ja ennen kaikkea Yhdistyneisiin Kansakuntiin, jossa ne työskentelisivät rauhan takaamiseksi Väli-Amerikassa, ja annamme samalla tukemme Nicaraguan demokraattiselle kehitykselle.³⁹⁷

Vetoomuksen olivat allekirjoittaneet SDP, SKDL, SKP, RKP, mutta myös kokoomus ja keskusta, jotka vastustivat TALKE:ssä Nicaraguan maavalintaa.³⁹⁸ Allekirjoittaneista keskusta, SDP ja RKP olivat hallituspuolueita. Vetoomuksen pohjalta kokoomuksen kansanedustaja Tuure Junnila teki kirjallisen kysymyksen, jossa hän tiedusteli ”onko Hallitus sitä mieltä, että tällainen kannanotto ei ole sopusoinnussa niiden puuttumattomuuden ja puolueettomuuden periaatteiden kanssa, joita maamme pyrkii ulkopolitiikassaan noudattamaan?”³⁹⁹. Ulkoministeri Paavo Väyrynen vastasi kysymykseen lyhyesti, että ”Hallitus ei katso aiheelliseksi ottaa kantaa yksittäisten kansalaisjärjestöjen taikka poliittisten puolueiden kannanottoihin”⁴⁰⁰. Väyrynen ei siten pitänyt vetoomusta hallituksen linjauksena mutta ei myöskään nähnyt, että tällaisiin kannanottoihin tulisi puuttua Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuuden nimissä. Puolueilla oli aikaisemminkin vapaus osoittaa kantansa kansainvälisiin konflikteihin, sillä esimerkiksi Chilen vallankaappauksen jälkeen puolueet ja poliitikot osoittivat useaan otteeseen solidaarisuutensa sotilasjuntan uhreille. Esimerkiksi vuonna 1978 105 kansanedustajaa kirjoitti kirjeen Pinochetille vaatien tietoa sotilasjuntan aikana kadonneiden henkilöiden kohtalosta.⁴⁰¹

Nicaraguan kanssa tehty kehitysyhteistyö ei uhannut Suomen puolueettomuuspolitiikkaa silläkään nojalla, että Reaganin toimia arvosteltiin julkisesti. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että Nicaragua äänestettiin 104 äänellä YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvaksi jäseneksi lokakuussa 1982. Yhdysvaltojen tukema Dominikaaninen tasavalta sai äänistä 50, ja yksi maa jätti äänestämättä.

³⁹⁷ Kansan arkisto, Suomi-Nicaragua-seura, vetoomus ”Suomi-Nicaragua-seura tiedotusvälineille 19.4.1983” seuran julkaisussa ”Nicaraguassa on sisua”.

³⁹⁸ Kansan arkisto, Suomi-Nicaragua-seura, vetoomus ”Suomi-Nicaragua-seura tiedotusvälineille 19.4.1983” seuran julkaisussa ”Nicaraguassa on sisua”.

³⁹⁹ Kirjallinen kysymys 26/Tuure Junnila. Valtiopäivät 1983 Asiakirjat F1 Kirjalliset kysymykset 1–175. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1983.

⁴⁰⁰ Kirjallinen kysymys 26/Tuure Junnila. Valtiopäivät 1983 Asiakirjat F1 Kirjalliset kysymykset 1–175. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1983.

⁴⁰¹ Heinonen 2013, 75–77.

Maiden äänestysvalinnat eivät ole julkista tietoa, sillä äänestys oli salainen (*secret ballot*).⁴⁰² Nicaraguan valitseminen oli kuitenkin kollektiivinen näpäytys Yhdysvalloille, joka oli varsinkin maaliskuussa 1982 tukenut contrien mittavia sotatoimia Hondurasista käsin.⁴⁰³

Nicaraguan ohjelmamaavalinta kaatui osittain niihin tekijöihin, jotka olivat edesauttaneet kehitysyhteistyön aloittamista: muiden maiden toimintaan ja puolestapuhujiin. Vaikka länsimaiden apu Nicaragualle oli määrältään suurta, yksikään länsimaa ei ollut KYO:n osastopäällikön Mauri Eggertin mukaan valinnut Nicaraguaa ohjelmamaakseen kesään 1982 mennessä.⁴⁰⁴ Ruotsillekin Nicaragua oli yhden vuoden projektimaa, ja Eggert toi esille, että Suomi olisi antamassa Nicaragualle merkittävämmän aseman kehitysyhteistyössä kuin Ruotsi.⁴⁰⁵ Edelläkävijän rooli oli Suomen kehitysyhteistyöpolitiikassa vieras ja myös tietoisesti kartettu.

Muiden maiden toimimattomuuden yhdistäminen siihen, että Nicaraguasta tuli sen puolestapuhujien aktiivisuuden vuoksi hyvin selkeästi vasemmiston asia, jumitti maavalinnan. Vaikka muut puolueet osoittivat solidaarisuutta Nicaragualle ja kannattivat ainakin hiljaisuudellaan Nicaraguassa tehtävää kehitysyhteistyötä, siitä ei tullut poliittisen kentän yhteistä asiaa.

Koska Nicaraguan ohjelmamaavalinta oli saanut sisäpoliittisesti suuret mittasuhteet, kysymystä Nicaraguasta Suomen kehitysyhteistyön kohdemaana käsiteltiin tässä kehyksessä ainakin kehitysyhteistyömäärärahojen kasvukauden ja kylmän sodan päättymiseen asti. SDP myös jatkoi aktiivista työtä Nicaraguan valitsemisen puolesta esimerkiksi ehdottamalla TALKE:n jäsenille tutustumismatkaa Nicaraguahan.⁴⁰⁶ TALKE kävi hyvin samanlaisen maavalintakeskustelun Nicaraguasta myös vuonna 1984.⁴⁰⁷ Logiikka oli sama: vasemmisto ajoi Nicaraguaa ohjelmamaaksi mutta sen valitsemisesta ei saatu yksimielisyyttä ja siten kompromissiratkaisuna yhtäkään uutta maata ei valittu ja Nicaragualle varattiin oma kehys seuraaville vuosille. Edelleen KYO:n

⁴⁰² United Nations General Assembly 37th session Official Records, Tuesday 19 October 1982 at 3.15 p.m. New York. Agenda item 15, Elections to fill vacancies in principal organs: (a) Election to five non-permanent members of the Security Council.

⁴⁰³ Haynes & Keen 2000, 478.

⁴⁰⁴ UMA K 91-1, TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan täysistunnon kokouksesta” 2.6.1982.

⁴⁰⁵ UMA K 91-1, TALKE kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 6/82” 1.6.1982.

⁴⁰⁶ Pär Stenbäckin kokoelma: Kirje Stenbäckille 6.1.1983 liittyen ehdotukseen TALKE:n jäsenten matkasta Nicaraguaan.

⁴⁰⁷ Stenbäck, Pär: *Suomen kehitysyhteistyöpolitiikasta on annettava oikea kuva*. Ulkopoliittikka 2/1984. 7–9.

osastopäällikkönä toiminut Mauri Eggert piti Nicaraguan valitsemista ohjelmamaaksi kehityspoliittisesti sopivana mutta poliittisesti vaikeana.⁴⁰⁸

Contra-sota ja siihen liittyneet tapahtumat, kuten Yhdysvaltojen haastaminen kansainväliseen tuomioistuimeen Nicaraguan satamien miinoittamisesta vuonna 1984 sekä Iran-Contra-skandaali vuonna 1986, pitivät maan otsikoissa koko vuosikymmenen. Lauri Siitonen ja Taimi Sitari esittivätkin vuonna 1990, että Nicaragua oli edelleen kiistakapula Suomen oikeiston ja vasemmiston välillä.⁴⁰⁹ Esimerkiksi alueellinen suurlähetystö perustettiin poliittista syistä Nicaraguan sijasta Costa Ricaan, ja Managuaan suurlähetystö avattiin vasta vuonna 1994, kun vuonna 1989 perustettu kehitysyhteistyötoimipiste muutettiin edustustoksi. Toimittaja Juha Rekola kritisoi teoksessaan vuonna 1994, että 1990-luvun kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaamisen taustalla voisi mahdollisesti olla kylmän sodan päättyminen, joka vaikeutti ”oman linjan” kehitysmaiden identifioimista ja näille tuen vaatimista.⁴¹⁰ Esimerkiksi Lauri Siitonen on nähnyt, että 1980-luvun puolivälistä alkanut liennytys ja lopulta kylmän sodan päättyminen lopettivat ideologisen kamppailun kolmansista maista.⁴¹¹

Nicaraguan tarve kehitysavulle muodostui 1980-luvulla selviytymisen kannalta välttämättömäksi. Kehitystä haastoivat muun muassa koko maanosan taloudellinen kriisi ja yhteiskunnan polarisoituminen sodan seurauksena.⁴¹² Suomen Nicaraguan kanssa tehty kehitysyhteistyö kasvoikin koko 1980-luvun, ja se oli hyvin tervetullutta.⁴¹³ Nicaraguaan suhtauduttiin kuitenkin myös kriittisesti, sillä aika näytti, ettei maan kehitys kohti demokratiaa ollut täysin lupauksien mukaista.⁴¹⁴ Ongelmia ilmeni esimerkiksi korruption ja huonon hallinnon suhteen, ja Suomen ja Nicaraguan välinen kehitysyhteistyösuhde muokkautui niiden mukaan evaluointiraportin perusteella.⁴¹⁵

⁴⁰⁸ UMA K 93-NCA-1, Suomen ja Nicaraguan välinen kehitysyhteistyö – yleensä 1984–1986 1989/1293, ”Tarkistamaton kokousmuistio taloudellisten kehityksmaasuhteiden neuvottelukunnan 1. jaoston kokouksesta 7/84” 19.4.1984.

⁴⁰⁹ Siitonen & Sitari 1990, 67.

⁴¹⁰ Rekola 1994, 114.

⁴¹¹ Siitonen 2005, 143.

⁴¹² Valladares, Angélica María; Neira Gómez, Isabel: Impacto de la ayuda oficial al desarrollo en Centroamérica. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE. Vol. 3–1 2003. 1–9. Westad 2005, 347.

⁴¹³ Evaluation Report 2012:1: Country Programme between Finland and Nicaragua. 50.

⁴¹⁴ Ks. esim. KA Suomi-Nicaragua-seura K 8 Lehtileikkeitä, ”Entä lupaukset, Ortega” HS pääkirjoitus 18.10.1985.

⁴¹⁵ Evaluation of Bilateral Development Co-operation between Nicaragua and Finland. Evaluation Report 2002:4. 24.

7 Päätelmät

Sandinistinen vallankumous oli välttämätön tekijä Suomen ja muiden länsimaiden kehitysyhteistyön aloittamiselle Nicaraguassa. Sen jälkeen Nicaragua näyttäytyi laajasti kehityshaluisena vastaanottajamaana. Maat, kansainväliset järjestöt, kansalaisjärjestöt sekä rahoituslaitokset halusivat olla tukemassa Nicaraguaa niin sen kohtamaan humanitaarisen kriisin kuin senkin vuoksi, että vallankumous herätti toiveikkuutta moniarvoisemmasta tulevaisuudesta diktatuurien täyteisessä Latinalaisessa Amerikassa. Suomen kehitysyhteistyön aloittamiseen Nicaraguan kanssa liittyi kuitenkin kahdenlaisia kasvukipuja. Ensinnäkin kehitysyhteistyön aloittaminen ja kehittäminen Nicaraguan kanssa oli käytännön tasolla vaativaa. Toiseksi Suomen kehitysyhteistyön kasvu tarjosi Nicaraguan suhteelle hyvin haasteellisen kontekstin. Tämän kontekstin tulkinnan selkärankana toimii toisessa luvussa esitetty teoria Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan muodostumisesta.

Kun asetetaan Suomen Nicaraguan kehitysyhteistyön aloittaminen esitettyyn teoriaan, sille ei voida nähdä olleen merkittäviä esteitä kansainvälisellä puolella. Maa täytti kansainvälisen apuregiimin säännön kehityshaluisuuden osoittamisesta. Heti vallankumouksen jälkeen sandinistit toteuttivat laajoja sosiaali- ja terveysohjelmia, joista kuuluisimmaksi nousi lukutaitokampanja. Regiimin mukaan apua tuli myös antaa sitä eniten tarvitseville, ja UNDP oli myöntänyt Nicaragualle LDC-maille kuuluvan kohtelun vuosille 1981–1986.

Maata tuki ja tukemiseen kannustivat YK:n alaiset järjestöt ja myös pääsihteeri Kurt Waldheim. Nicaraguaan lähtivät tekemään yhteistyötä kaikki like minded –maat ja miltei kaikki eurooppalaiset länsimaat. Näiden toimijoiden vaikutus oli ollut suuri Suomen aikaisempien maavalintojen kohdalla. Kehitysyhteistyöpoliittisen eliitin poliittisena intressinä oli Suomen identifioiminen kehityskaupunkiksi länsimaaksi. Kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguan kanssa palveli hyvin tätä tarkoitusta, ja oli myös humanitaaristen intressien puolelta perusteltua. Suomi oli myös aiemmin avustanut maita humanitaarisissa kriiseissä ja tämän pohjalta laajentanut suhteita kehitysyhteistyöhön.

Koska Nicaragua saavutti vallankumouksen jälkeen kansainvälisesti laajan tuen, Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen sinänsä Nicaraguan kanssa ei ollut missään vaiheessa kipupiste

kansallisella tasolla. Vallankumous nostatti kansainvälisen trendin mukaisesti laajaa solidaarisuutta myös Suomessa ja petasi Nicaraguan kehitysyhteistyölle hyvät edellytykset. Taustalla vaikutti erityisesti Chilen vuoden 1973 sotilasvallankaappaus, joka oli muodostunut sukupolvikokemukseksi vasemmistossa. Suomessa oli jo toimivat rakenteet solidaarisuustoiminnalle, ja Nicaraguan puolesta toimivat osittain samat ihmiset kuin Kuuban ja Chilen. Latinalainen Amerikka oli jo ottanut paikkansa suomalaisessa järjestökentässä, tutkimuksessa ja yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Myös uutta nostetta elänyt rauhanliike tuki Nicaraguan solidaarisuustoimintaa. Kansalaisjärjestöjen rooli muodostuikin Nicaraguassa tärkeäksi valtiollisen kehitysyhteistyön täydentäjäksi.

Nicaraguan vallankumous vetosi Suomessa erityisesti vasemmistopoliitikoihin, jotka puhuivat maan kehitysyhteistyön puolesta ja edistivät sitä myös tapaamisissa sandinistien kanssa. Näin he väliaikaisesti myös liittyivät osaksi kehitysyhteistyöpoliittista eliittiä. On kuitenkin todennäköistä, että Nicaraguan kanssa olisi tehty yhteistyötä ilman puolestapuhujiakin, sillä maan asema oli vallankumouksen jälkeen kansainvälisen politiikan kannalta niin merkittävä, ettei Suomi omassa viiteryhmässään olisi voinut siivuttaa maan tukemista.

Nicaragua oli kuitenkin Suomelle vieras maa, ja valtioiden väliset suhteet olivat miltei olemattomat ennen vuotta 1979. Kehitysyhteistyön aloittaminen tällaisesta lähtökohdasta oli mutkikasta ottaen huomioon, että ministeriössä ei työskennellyt montaa espanjantaitoista virkamiestä. Kehitysyhteistyösuhteen syntymisen oli myös mahdollistanut vallankumous, jonka onnistumista ei ollut voitu ennakoida. Siten määrärahallisesti Nicaraguan kehitysyhteistyöhön ei ollut pystytty varautumaan, mikä jarrutti toiminnan laajentamista. Suomi toimi maassa pitkään myös ilman edustustoa. Lisäksi kehitysyhteistyön toteuttaminen oli sandinistihallinnolle vierasta ja esimerkiksi toimintaa ohjaavat kehitysstrategiat uupuivat. Vaikka innostuneisuutta Nicaraguan kanssa toimimiseen löytyi, monet käytännön tason tekijät pidättelivät sitä. Lisäksi Nicaraguan kehitysyhteistyötä pyrittiin vakiinnuttamaan ja laajentamaan vaativassa kehitysyhteistyöpoliittisessa kontekstissa, jossa eliitin tuli ottaa huomioon aikaisempaa herkemmin eri ryhmien kannat.

Suomen kasvanut kehitysyhteistyöpolitiikka ilmentyi Nicaraguan tapauksessa monessa suhteessa. Ensinnäkin kasvaneet kehitysyhteistyömäärärahat nähtiin edellytyksenä sille, että uusia ohjelmamaita valittiin. Toiseksi kasvaneiden määrärahojen ohjaus kiinnosti aikaisempaa useampaa toimijaa, erityisesti ohjelmamaiden kohdalla, sillä kyseessä oli suurin kehitysyhteistyöbudjetin osa.

Lisäksi ohjelmamaat olivat herättäneet kriittistä keskustelua ryhmien välillä 1970-luvun loppupuolelta lähtien. Tämä näkyi vahvasti Nicaraguan kohdalla, kuten myös se, että kasvaneelta kehitysyhteistyöpolitiikalta puuttui johdonmukaisuutta ja sitovat periaatteet. Kun politiikka kasvoi voimakkaasti, kasvukivuilta ei voitu välttyä.

Määrärahojen kasvattamisen taustalla oli pitkä sanojen ja tekojen kohtaamattomuuden jakso. Suomi oli sanoin samaistanut itsensä kehitysyhteistyössä toisiin länsimaihin ja erityisesti Pohjoismaihin mutta samalla vapaamatkustanut rahallisissa sitoumuksissa. Suomen vaatimatonta kehitysyhteistyöbudjettia alettiin arvostella myös ulkopuolelta, esimerkiksi DAC:n suorittamassa arvioinnissa. Taloudellinen nousukausi 1970-luvun lopussa salli määrärahojen kasvattamisen ja tämän kohtaannon korjaamisen. Kasvuvauhti asetettiin niin, että se oli realistisesti tavoitettavissa. Tärkeää oli, että budjettivallanpäättäjät kaikilla tasoilla, mutta erityisesti valtionvarainministeriössä, olivat kasvattamisen kannalla. Ulkoasiainministeriössä tapahtunut sukupolvenvaihdos tuki panostamista kehitysyhteistyöhön, sillä nuoret virkamiehet näkivät kolmannen maailman auttamisen Suomen tehtäväksi sodanläpikäyneitä sukupolvia vahvemmin. Etenkin Prosenttiliike oli erittäin merkittävä tekijä määrärahojen kasvattamisessa, sillä se ilmensi kansalaisten intressejä verorahojen suuntaamiseksi kehitysyhteistyöhön ja sai siten aikaan eduskunnassa kiinnostuksen heräämisen. Myös liike-elämä tuki tavoitetta, sillä kasvavissa kehitysyhteistyömäärärahoissa nähtiin mahdollisuus tukea suomalaisia yrityksiä ja teollisuutta. Kansaedustajat nostivatkin määrärahoja hallituksen esityksistä vuosina 1979–1980. Siten kasvun tukena olivat kaikki kehitysyhteistyöpolitiikkaan vaikuttaneet kansallisen tason toimijat.

Kasvaneet määrärahat aiheuttivat KYO:n henkilöstöön liittyviä paineita, sillä henkilökunnan määrä ei kasvanut samassa suhteessa. Suomen kehitysyhteistyötä pyrittiin samaan aikaan parantamaan myös laadullisesti. Kasvun suurimmat haasteet liittyivät kuitenkin erilaisten intressien aikaisempaa vahvempaan esiintuontiin, sillä ministeriön tavoitteena oli välttää ristiriitojen syntyminen kehitysyhteistyössä, koska tämä olisi voinut vaarantaa määrärahojen kasvun. Erimielisyyksiltä ei kuitenkaan voitu välttyä, sillä intressit avun kohdemaista ja muodoista olivat eriytyneet puolueittain ja eturyhmittäin 1970-luvun ajan.

Vaikka kehitysyhteistyömäärärahat olivat suhteellisen vaatimattomalla tasolla 1970-luvun, kannat eriytyivät, koska kehitysyhteistyöstä tuli koko ajan näkyvämpi osa ulkopoliittikkaa ja sen

linjanmuodostamista parlamentarisoitiin. Painotus siirtyi myös kahdenväliseen yhteistyöhön, mikä lisäsi kaupallisia intressejä ja myös mieltymyksiä tiettyihin tai tietynlaisiin kohdemaihin. Pelkistäen kannat maavalintoihin eriytyivät niin, että porvarilliset puolueet halusivat valita kaupallisesti kiinnostavia kapitalistimaita ja vasemmistopuolueet köyhempiä sosialistisia maita. Liike-elämä ja ulkoministeriön kauppapoliittinen osasto taas halusivat pitää maittain sitomattoman osuuden suurena. Vaikka kansalaisjärjestökentässäkin esiintyi intressejä tiettyjen maiden puolesta, esimerkiksi Prosenttiliike kyseenalaisti maavalintojen välttämättömyyden kehitysyhteistyön laadun kustannuksella.

Kansallisen tason apuregiimin maavalintaa käsitteleviin normeihin nojaaminen ei ohjannut prosessia, sillä sitoutuminen maavalintakriteeristöön ei ollut kovin vahvaa. Valintaan vaikuttivat kansainvälisen apuregiimin normit esimerkiksi LDC-maiden osuudesta, mutta toisaalta niiden soveltaminen ei rajoittanut esitettävien maiden joukkoa merkittävästi. Tärkeimmän ohjenuoran valinnoille olisi tarjonnut Janssonin komiteamietintö, mutta sen ohjausvoima jäi kuitenkin suuntaa-antavaksi. Vahvemmin valintoja alkoi ohjata kohdemaajoukon poliittinen tasapuolisuus. Tämän kehityksen taustalla oli vuoden 1979 virkamiestasolla tehdyt maavalinnat, jotka olivat luoneet asetelman siitä, että ohjelmamaiden tuli edustaa tasapainoisesti koko poliittista kenttää. Eräällä tavalla virkamiehet ajoivat itsensä näillä valinnoilla umpikujaan. Ohjelmamaiden kokonaisuudesta muodostui arvovaltakysymys, ja siten uusien maiden valinta vaikeutui huomattavasti, sillä epätasapainottavia liikkeitä ei voitu tehdä vaarantamatta puolueiden tukea kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamiselle.

Ongelmat Suomen kehitysyhteistyön kasvattamisessa Nicaraguassa ilmenivätkin, kun KYO toi maan ohjelmamaakeskusteluun alkuvuonna 1982. KYO:n motivaatioon sisällyttää maa esitykseen vaikutti luultavasti halu ohjelmallistaa Nicaraguan kehitysyhteistyön työn laadun ja kuormittavuuden takia. Tätä ennen Nicaraguassa tehtävä kehitysyhteistyö ei ollut herättänyt kritiikkiä. Tämä johtui luultavasti siitä, että se oli ollut volyymiltaan varsin vaatimatonta verrattuna toisiin kohdemaihin. Nicaraguan ajautuminen sotaan entisestään vaikeutti valintaa, ja sitä käytettiin maan karsimisen argumenttina. Nicaraguan poisjättämistä maavalintapaketista ei siten perusteltu missään vaiheessa kehityspoliittisesti. Maan tukeminen kehitysyhteistyöllä ei nähty menevän Suomen puolueettomuuspolitiikkaa vastaan, sillä kehitysyhteistyötä ei lopetettu Nicaraguan tilanteen kärjistyttyä. Reaganin toimia myös arvosteltiin kansainvälisesti ja Nicaraguaa auttoivat

myös varsin monet Länsi-Euroopan maat. Nicaraguan valinnan kaatoivatkin sen leimautuminen vasemmiston ajamaksi maaksi sekä se, etteivät muut länsimaat olleet vakiinnuttaneet Nicaraguan kehitysyhteistyötä ohjelmamaatasolle. Suomi oli aikaisemminkin karttanut olemasta edelläkävijämaa kehitysyhteistyössä, ja yhteistyön vakiinnuttaminen sotaa käyvän maan kanssa oli luonnollinen paikka odottaa ensin muiden toimia.

Vaikka on houkuttelevaa nähdä Suomen kehitysyhteistyön aloittaminen Nicaraguassa vasemmistopolitiikkojen toiminnan kautta ja tietynlaisena vastakkainasetteluna, kuva on kuitenkin merkittävästi monitahoisempi. On oleellista huomata, etteivät muut puolueet tai ministeriön poliittinen osasto vastustaneet Nicaraguan kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä, eivätkä ne nähneet sen vakiinnuttamista seuraaviksi kolmeksi vuodeksi ongelmallisena. Hiljaisuudellaan ne vähintäänkin hyväksyivät, elleivät kannattaneet Suomen avun kasvattamista Nicaragualle. Kokoomus ja keskusta myös ilmaisivat solidaarisuutensa ja muutama puolueiden kansanedustaja tuki toivomusaloitetta Nicaraguan valitsemisesta Suomen ohjelmamaaksi.

Tutkielmassa on suhtauduttu varsin kriittisesti aikaisempiin tulkintoihin Suomen kehitysyhteistyön aloittamisesta Nicaraguassa. Siten esitetty tulkinta on uusi, ja se juontaa juurensa kysymyksen tarkasteluun kehitysyhteistyöpoliittisessa kontekstissa. Tämä on tuonut esiin sen, että yhteistyön aloittamiselle oli ennen ohjelmamaakeskustelua varsin hedelmällinen maaperä kansallisella tasolla ja se oli aikaisemman kehitysyhteistyöpolitiikan mukaista. Käytännön tasolla yhteistyön toteutus oli kuitenkin haasteellista. Se on myös valottanut, että niin kuin monen muunkin kohdemaan, myös Nicaraguan tapauksessa kansainvälisen tason toimijoiden rooli oli merkittävä. Kuitenkaan tämä puoli ei ollut ratkaiseva maavalintakysymyksessä, sillä pelkästään kansainvälistä tasoa tarkastelemalla Nicaraguan valinta ohjelmamaaksi olisi ollut mahdollinen. Kehitysyhteistyöpolitiikkaan suhteessa Nicaraguan maavalintaan vaikuttivatkin enemmän kansallisen tason poliittiset toimijat. Tämän mahdollisti se, että kehitysyhteistyöpoliittisen eliitin päätöksentekoa oli sidottu aikaisempaa vahvemmin parlamentaarisen valmisteluun. Kansainvälinen tai kansalaisyhteiskunnan tuki ei riittänyt saamaan Nicaragualle maaohjelmastatusta, sillä ohjelmamaista oli muotoutunut merkityksellinen kysymys puolueille. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että jokin puolue olisi vastustanut Nicaraguan kehitysyhteistyötä, sillä sen kasvattamista ei kyseenalaistettu ohjelmamaastatuksen ulkopuolella.

Jatkotutkimuksen kannalta löytyy varsin monia relevantteja kysymyksiä, joihin tämän tutkielman pohjalta voisi paneutua. Jotta Suomen maavalintoihin liittyvää päätöksentekoa voitaisiin tarkastella entistä analyyttisemmin, on tarpeen, että muista Suomen ohjelmamaavalinnoista tehtäisiin tarkempaa historian tutkimusta. Esimerkiksi Egyptin ja Vietnamin kehitysyhteistyön aloittaminen olisivat kiinnostavia tutkimuskohteita ja myös hyviä vertailukohtia Nicaraguan kehitysyhteistyölle. Toisaalta puolueiden kehitysyhteistyöpoliittisten intressien tarkempi tutkimus olisi myös hyvin varteenotettavaa ja myös maavalintojen motivaatioiden tutkimista täydentävää. Suomen kehitysyhteistyön historia tarjoaakin hyvin monia mielenkiintoisia tutkimuskysymyksiä, joihin ei vielä ole esitetty tulkintoja.

Lähteet ja kirjallisuus

Painamattomat lähteet:

Ulkoasiainministeriön arkisto, UMA (Helsinki):

Jaetut lehtileikkeet 1982

K 12 L Suomen suhteet muihin maihin – Nicaragua

Suomen edustautuminen Nicaraguassa 85/4651 KD-79

Diplomaattiset suhteet Suomi-Nicaragua 34/4939–73

Suhteet Suomi-Nicaragua 1979

K 12 R Nicaragua:

Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa – yleistä 14/544 Keh 81

Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa; Lääketoimitukset 4/763 Keh 76

Suomi/Nicaragua; Kehitysluotto

Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguan kanssa 1976–1980 4/763 Keh 76

Nicaragua/UNFPA väestöohjelma – Suomen avustus ohjelmalle

K 12 R Yleistä – yleistä 1979–1981

Suomen kehitysapu yleensä V v. 1979 1/183 SALD 79

Suomen kehitysyhteistyö, yl. 1/251 Keh 80

Suomen kehitysyhteistyö, yl. v.1981 1/251 Keh -80 II

K 60 L Taloud. Kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1 1980–81

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE 1980–1981 5/1131-KK-79

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1980 (TALKE) myös työvaliokunta 5/1131-KK-79

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1980

K 60 L Taloud. Kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE Pöytäkirjat 1981

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset I jaosto 1981

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunnan kokoukset 1981 (TALKE) myös työvaliokunta 1/1120 KK 81

K 91-0 KYO 1982/4841

Suomen kehitysyhteistyö; periaatekysymykset, tavoitteet v. 1982–1983

K 91-1 TALKE kokoukset: Jaostot 1–3

TALKE, kokoukset 1. Jaosto 1982/1983/1984

K 91-1 TALKE kokoukset: Jaostot 4–5 Sihteeristö, täysistunnot, työvaliokunta

TALKE; kokoukset, täysistunnot 1982–1984

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta; työvaliokunnan kokoukset 1982

K 91-1 TALKE 1982/2188

Taloudellisten kehityskaasuhteiden neuvottelukunta TALKE I 1982–83

K 93-NCA-O Nicaragua 1982–1986/yl Apupyynnöt, ehdotukset, tiedustelut
1982/YL, 1983/YL Apupyynnöt, tiedustelut ja ehdotukset 1982–1983

K 93-NCA-1 Nicaragua 1982/4768 Kehtyö yleensä
Kehitysyhteistyö Nicaragua yleensä 1982–1983, 1982/4768
Suomen ja Nicaraguan välinen kehitysyhteistyö – yleensä 1984–1986 1989/1293

KYO Tiedostusjaosto Lehdistöuutiset 1982–

Kansallisarkisto, KA (Helsinki):
Suomi-Nicaragua-seuran kokoelma:
K 4 Toiminta kertomukset
K 8 Lehtileikkeitä

Kansan arkisto (Helsinki):
Suomi-Nicaragua-seura, vetoomus ”Suomi-Nicaragua-seura tiedotusvälineille 19.4.1983” seuran
julkaisussa ”Nicaraguassa on sisua”.

Unto Vesan kokoelma (Tampere):
Alustukset ja puheenvuorot KYO:n järjestämässä seminaarissa ”Millaista kehitystä Suomen tuella”
16–17.6.1983.

Pär Stenbäckin kokoelma (Espoo):
Kirje Stenbäckille 6.1.1983 liittyen ehdotukseen TALKE:n jäsenten matkasta Nicaraguaan.

Painetut lähteet:

Caldecott, Julian; van Sluijs, Fred; Aguilar, Benicia; Lounela, Anu: *Evaluation Report 2012:1: Country Programme between Finland and Nicaragua*. Ulkoasianministeriö 2012.

Embajada de Finlandia en Managua: *3 Décadas de Cooperación Finlandia – Nicaragua*. Managua 2013.

Kansainvälisen kehitysavun komitean mietintö 1963:54. Helsinki 1963.

Kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma. Hyväksytty hallituksen istunnossa 9.10.1974.
Ulkoasiainministeriö 1974.

Kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietinnön II osa. Komiteamietintö 1969: B 107. Helsinki 1969.

Kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012, Ulkoasiainministeriö, Helsinki 2012.

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1980, Ulkoasiainministeriön julkaisuja N:o 12. Valtion
painatuskeskus. Helsinki 1981.

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1981, Ulkoasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1982.

Kehitysyhteistyön vuosikertomus 1982, Ulkoasiainministeriö. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1983.

Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978:11, Helsinki 1978.

Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Co-operation: Evaluation of Bilateral Development Co-operation between Nicaragua and Finland. Evaluation Report 2002:4. Edita Prima Oy. Helsinki 2002.

Official Records of the General Assembly Thirty-Seventh Session, Plenary Meetings, Volume II (of three volumes) Verbatim Records of the 35th to 77th Meetings 18 October–23 November 1982. United Nations. New York, 1986.

Suomen kehitysapupolitiikan suuntaviivat vuosille 1968–1972. Kehitysapuasiain neuvottelukunnan mietinnön I osa. Komiteamietintö 1968: A 9. Helsinki 1968.

Suomen kehitysyhteistyön perustilastot 2000. Ulkoasiainministeriö. Kehitysyhteistyöosasto. Hakapaino Oy. 2000.

Valtiopäivät 1982 Asiakirjat E2 Toivomusaloitteet 1–611. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1982.

Valtiopäivät 1982, Pöytäkirjat 4, Helsinki 1983.

Valtiopäivät 1983 Asiakirjat F1 Kirjalliset kysymykset 1–175. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1983.

Haastattelut ja muut tiedonannot:

Unto Vesan haastattelu, Tampere 20.3.2012. Haastattelutallenne tekijän hallussa.

Jolkkonen, Ritva Sanni Pietilälle 27.3.2012: Sähköpostiviesti ”Re: Haastattelupyyntö”. Tekijän hallussa.

Myllymäki, Eeva-Liisa Sanni Pietilälle 17.4.2012: Sähköpostiviesti ”FW: Haastattelupyyntö” Tekijän hallussa.

Myllymäki, Eeva-Liisa Sanni Pietilälle 18.4.2012: Sähköpostiviesti ”RE: Haastattelupyyntö” Tekijän hallussa.

Eeva-Liisa Myllymäen haastattelu, Helsinki 27.8.2012. Haastattelutallenne tekijän hallussa.

Risto Veltheimin haastattelu, Helsinki 29.8.2012. Haastattelutallenne tekijän hallussa.

Jukka Pakkalan haastattelu, Tampere/Esteli 29.11.2012. Haastattelutallenne tekijän hallussa.

Muistelmat:

Iloniemi, Jaakko: ”Avun antamisesta avun määrittelyyn”. Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

Johansson, David: ”Mitt liv med FINNIDA”. Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

Tuomioja, Erkki: *Kukkaisvallasta Kekkosaltaan*. Otava. Helsinki 1993.

Von Bonsdorff, Johan: ”Många år av frustrationer”, Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

Väyrynen, Paavo: ”Kasvun vuodet” Kehitys 2/1990 ”25 vuotta kehitysyhteistyötä”.

Wihtol, Åke: *Diplomaatti, minäkö? – Epädiplomaattisia episodeja vuosilta 1950–1991*. Gummerus. Helsinki 1999.

Kirjallisuus:

Ahtisaari, Martti: ”Kehitysapukysymyksen esilletulo Suomessa” teoksessa Rimón, Ariel (toim.): *Kehitysmat ja Suomi*. Poliittisen historian laitos. Turun yliopisto. Julkaisuja C:8. Oy Länsi-Suomen kirjapaino. Rauma 1973.

Ainamo, Antti & Lindy, Ilari: *Lähetysseurasta kaupan tueksi - Suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia*. Yhteiskuntapolitiikka 78 1:2013.

Aittokoski, Heikki: *Narrien laiva – matka pieleen menneessä maailmassa*. HS-kirjat 2013. Juva 2013.

Artto, Juhani: *1965–1978: Työhön tartuttiin optimistisesti – voimavarat pysyivät pitkään niukkoina*. [<http://www.artto.kaapeli.fi/kyo40/osa1>]. Luettu 24.11.2013.

Artto, Juhani: *Kohti Kumppanuutta – Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki 2005.

Eilen-arkisto: ”Vuosi 1981 Suomen ulkopolitiikassa” [<http://www.eilen.fi/fi/chronology/1981/>]. Luettu 19.10.2013.

Barracough, Solon; van Buren, Ariane; Gariazzo, Alicia; Sundaram, Aujali; Utting, Peter: *Nicaragua – Desarrollo y supervivencia*. Transnational Institute. Iepala editorial. Madrid 1988.

Bjarnadottir, Thora: *No longer an aid darling. Donors' view of the implementation of the Paris Declaration in Nicaragua*. M.A Thesis of Development Studies, University of Iceland 2010.

Booth, John A.; Walker, Thomas W.: *Understanding Central America*. Westview Press. Colorado 1999.

Christian, Shirley: *Nicaragua – Revolution in the family*. Random House. New York 1985.

Dilley, Roy M.: ”Introduction: The Problem of Context” teoksessa Dilley, Roy M. (toim.): *The Problem of Context*. Berghahn Books 1999.

Emmerij, Louis (toim): *Development policies and the crisis of the 1980s*. OECD. Pariisi 1987.

Fingerroos, Outi; Haanpää, Riina; Heimo, Anne & Peltonen, Ulla-Maija: *Muistitietotutkimus – Metodologisia kysymyksiä*. Hakapaino Oy. Helsinki 2006.

Harle, Vilho: ”Suomen kehityksmaapolitiikka kansainvälisissä järjestöissä” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976.

Haynes, Keith; Keen, Benjamin (toim.): *A History of Latin America*. Houghton Mifflin Company. Boston 2000.

Hiilamo, Heikki: *Kuoleman listat. Suomalaisten salainen apu Chilen vainotuille*. Otava. Keuruu 2010.

Hyrkkänen, Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino. Tampere 2002.

Heikkola, Tuomo: *Kehitysmaat eduskunnassa: Eduskunnan aktiivisuus, asennoituminen ja asema kehitysyhteistyöpolitiikassa vuosina 1960–1981*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1984.

Heinonen, Linda: ”Chilen kansa ei ole yksin” – Suomalaisen Chile-solidarisuusliikkeen nousu. Historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2013.

Hietanen, Mikko: *Toteutuvatko kahdenvälisen kehitysyhteistyön tavoitteet? – Vertaileva tutkimus Suomen kahdenvälisen kehitysavun kohdemaista kehitysyhteistyön tavoitteiden valossa 1980-luvulla*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1993.

Isomäki, Risto: ”Prosenttiliike – kansanliike kehitysyhteistyön puolesta” teoksessa Hakkarainen, Outi; Toikka, Miia; Wallgren Thomas: *Unelmia maailmasta – Suomalaisen kehityksmaaliikkeen juurilla*. Like. Helsinki 2000.

Jauhiainen, Kai; Juvas, Kimmo M.; Kairamo, Kristiina; Varsa, Anita: *Nicaragua – maakatsaus*. Kehityksmaantieteen yhdistyksen toimitteita, nro 7. Helsinki 1984.

Kallenautio, Jorma: *Suomi kylmän rauhan maailmassa – Suomen ulkopoliittikka Porkkalan palautuksesta 1955 Euroopan unionin jäsenyyteen 1995*. SKS. Vammala 2005.

Karhu, Matti: *Finnfund 1980–2000* [http://www.finnfund.fi/yritys/fi_FI/taustaaajahistoriaa/]. Luettu 22.9.2013.

Kiljunen, Kimmo: *Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan perusteiden muutoksesta*. Poliittikka 2/1983. Valtiotieteellisen Yhdistyksen julkaisu XXV.

Kivimäki, Timo & tutkimusryhmä: *Sanat ja teot Suomen kehitysyhteistyössä. Tilastollinen selvitys poliittisten tavoitteiden heijastumisesta kehitysyhteistyön määrärahojen kohdentumisessa*. Ulkopoliittinen instituutti. Helsinki 1994.

Koivumaa, Katariina: *Uusi rauhanliike Euroopassa – yhdenasianliike vai yhteiskunnallinen uudistaja?* Ulkopoliittika. 3/1982.

Kolbe, Laura: ”Bonsdorff, Johan von (1940–2002): toimittaja, kansalaisaktivisti, tietokirjailija” [<http://www.kansallisbiografia.fi/kb/artikkeli/9461/>]. Luettu 5.4.2012.

Koponen, Juhani: *Developmentalism vs. Instrumentalism: an interpretation of the history of Finnish development aid*. FAD Working Paper 1/99. Institute of Development Studies, Helsingin Yliopisto 1999.

Koponen, Juhani; Seppänen Maaria: ”Kehitysyhteistyön monet kasvot” teoksessa Koponen, Juhani; Lanki, Jari; Kervinen, Anna *Kehityksmaatutkimus – Johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki 2007.

Koponen, Juhani: *Oma suu ja pussin suu. Suomen kehitysyhteistyön suppea historia*. Ulkoasiainministeriön tilaama tutkimus Suomen kehitysyhteistyön historiasta. Luonnos. Helsinki 2005.

Korhonen, Unto: ”Suomen välittömän kehitysavun muodot ja vaikutukset” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976.

Koskela, Helena: *Meneekö kehitysapu perille? Kohteena suomalainen kehitysyhteistyö Nicaraguassa*, Turun Yliopiston maantieteen laitoksen monisteita. Painosalama. Turku 1999.

Käkönen, Jyrki: *Tavoitteiden ja käytännön ristiriitoja Suomen kehitysyhteistyössä*. Poliittika 4/1985. Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu XXVII.

Lancaster, Carol: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago University Press. Chicago 2006.

Leogrande, William M.: ”The United States and Nicaragua” teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985.

Lohtaja, Hannele: *Kulttuurin ja kumouksen puolesta. Kuuba-solidarisuus Suomessa 1960- ja 1970-luvuilla*. Historian pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2011.

Lumsdaine, David Halloran: *Moral Vision in International Politics – The Foreign Aid Regime, 1949–1989*. Princeton University Press, Princeton. New Jersey 1993.

Malinen, Pekka; *Kehitysapu täysremonttiin*. Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto & Kyriiri OY. Helsinki 1989.

Malley, Nadia: ”Relations with Europe and the Socialists” teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985.

Marttila, Oili: *Suomen kehitysyhteistyöpolitiikka valinkauhassa. Analyysi kehitysyhteistyöpoliittisesta keskustelusta 1970-luvun jälkipuoliskon muuttuneissa olosuhteissa*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1984.

Metsämäki, Mikko; Nisula, Petteri: *Aktivistit. Suomalaisten kansalaisliikkeiden tarina*. Edita. Helsinki 2006.

Mickelsson, Rauli: *Suomen puolueet: Historia, muutos ja nykypäivä*. Vastapaino. Tampere 2007.

Morales, Waltraud Q.; Vanden, Harry E.: "Relations with the Nonaligned Movement" teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985.

Myllymäki, Eeva-Liisa: "Kehitysyhteistyösuhteet" teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus. Helsinki 1998.

Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY. Juva 1998.

Nurminen, Anna-Marja: *Sanavarastotutkimus – 20 käsitteen tuntemus Etelä-Suomen aikuisväestön keskuudessa*. PTS-tutkimuksia 18/1969. OY Yleisradio Ab. Helsinki 1969.

Paljakka, Anna: *Vietnam viidellä vuosikymmenellä*. [<http://global.finland.fi/public/default.aspx?contentId=272606&nodeId=32313&contentlan=1&culture=fi-FI>]. Luettu 24.11.2013.

Pietilä, Sanni: *Suomen kehitysyhteistyö Nicaraguassa – eli sinne ja takaisin*. Hybris 1/2012 "Valinta ja vastuu". Verkkojulkaisu 1798-1247.

Pirttijärvi, Jouni: "Ystävyyttä ja solidaarisuutta" teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus. Helsinki 1998.

Rekola, Juha: *0,28 % itsekkyyden asteikolla – Raportti kehitysyhteistyöstä lama-Suomessa*. Like. Helsinki 1994.

Remes, Matti: *Etiikkaa ja valistunutta itsekkyyttä – Suomen ja Tanskan kehitysyhteistyön motiivit*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 1998.

Savolainen, Suvi: *Ulkopolitiikan sivuraiteilla. Kehitysyhteistyön ja ulkopolitiikan aktivoituminen 1970-luvun alussa – tarkastelukohteena kansainvälisen kehitysyhteistyön periaateohjelma 1974*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2003.

Seppänen, Maaria: "Lähteä vai jäädä? Avunantajien pulma Nicaraguassa" teoksessa Koponen, Juhani; Kontinen, Tiina: *Kehitysapukeisarin vaatekaapilla*. Like. Vantaa 2011.

Siisiäinen, Martti: *Suomalainen protesti ja yhdistykset. Tutkimuksia yhdistyslaitoksen kehityksen ja protestijaksojen suhteesta suurlakosta 1990-luvulle*. Gummerus. Jyväskylä 1990.

Siitonen, Lauri: *Aid and Identity Policy – Small Donors and Aid Regime Norms*. Valtio-opin väitöskirja, Turun yliopisto. Turun Yliopiston julkaisuja Annales Universitatis Turkuensis, SER.B-TOM.283, 2005.

Siitonen, Lauri; Sitari Taimi: *Kehitysyhteistyön perusteet ja toteutus*. Gaudeamus. Helsinki 1990.

Soikkanen, Timo: ”Historiankirjoituksen ”etulinja” reaaliaikaan!” teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): *Lähihistoria - Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*. Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 1. Turku 1995.

Soikkanen, Timo: *Presidentin ministeriö II Uudistumisen, ristiriitojen ja menestyksen vuodet 1970–81*. Suomen ulkoasiainministeriö ja Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu 2008.

Stenbäck, Pär: *Suomen kehitysyhteistyöpolitiikasta on annettava oikea kuva*. Ulkopoliitiikka 2/1984.

Stokke, Olav: ”Foreign aid: What now?” teoksessa Stokke, Olav (toim.): *Foreign aid towards the year 2000: Experiences and Challenges*. EADI Book Series 18. Lontoo 1996.

Stokke, Olav: *The UN and Development: From Aid to Cooperation* (United Nations Intellectual History Project Series) 2009.

Suomen Managuan suurlähetystön kotisivut, Suurlähetystö, Historia:
[<http://www.finlandia.org.ni/public/default.aspx?nodeid=31973&contentlan=1&culture=fi-FI>]
Luettu 1.3.2012.

Suomen suurlähetystö, Managua: ”Suomen suurlähetystö Managuassa suljetaan vuoden 2013 loppuun mennessä” 15.1.2013.
[<http://www.finlandia.org.ni/public/default.aspx?contentid=267498&nodeid=31958&contentlan=1&culture=fi-FI>] Luettu 27.10.2013.

Suunittu, Milka: *Nicaraguan naisliike vuosina 1977–1996: Naisten kollektiiviseen toimintaan vaikuttaneet tekijät sandinisti- ja oikeistokonservatiivisina vuosina*. Valtio-opin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, 2011

Tarkka, Jukka: *Karhun kainalossa – Suomen kylmä sota 1947–1990*. Otava. Keuruu 2012.

Tarkka, Ulla: *Kehitysyhteistyö ja valtion identiteettipolitiikka kylmän sodan aikana – Esimerkkinä Nicaraguan valitseminen Suomen kohdemaaksi*. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, 2011.

Tuomi, Helena: ”Näkökulmia Suomen kehitysmaasuhteisiin” teoksessa Tuomi, Helena (toim.): *Suomi ja kolmas maailma*. Gummerus. Jyväskylä 1976.

Tuominen, Miira: ”Kysymyksiä solidaarisuuden arvosta” teoksessa Laitinen, Arto; Pessi, Anne Birgitta (toim.): *Solidaarisuus*. Gaudeamus. Helsinki 2011.

Toikka, Miia; Hakkarainen, Outi (toim.): ”Angolasta Karjaalle – Börje Mattssonin tarina” teoksessa Hakkarainen, Outi; Toikka, Miia; Wallgren Thomas: *Unelmia maailmasta – Suomalaisen kehitysmaaliikkeen juurilla*. Like. Helsinki 2000.

Utz, Robert: *Will Countries with Insufficient Aid Please Stand Up?* CFP Working Paper Series No. 7. 9/2010.

Valladares, Angélica María; Neira Gómez, Isabel: *Impacto de la ayuda oficial al desarrollo en Centroamérica*. Estudios Económicos de Desarrollo Internacional. AEEADE. Vol. 3–1 2003.

Valtonen, Pekka: *Latinalaisen Amerikan historia*. Gaudeamus. Helsinki 2001.

Valtonen, Pekka: ”Yhteiskuntatieteellinen tutkimus” teoksessa Pakkasvirta, Jussi; Aronen, Jukka (toim.): *Kahvi, pahvi ja tango – Suomen ja Latinalaisen Amerikan suhteet*. Gaudeamus. Helsinki 1998.

Vihavainen, Timo: ”Hyvinvointi-Suomi” teoksessa Zetterberg, Seppo (toim.): *Suomen historian pikkujättiläinen*. WSOY. Helsinki 2003.

Virtanen, Rauli: *Kaivoja köyhille? Suomalaisen kehitysyhteistyön vuosikymmenet*. WSOY 2013.

Walker, Thomas W.: ”Introduction: Revolution in General, Nicaragua to 1984” teoksessa Walker, Thomas W.(toim.): *Nicaragua: The First Five Years*. Praeger Publishers. New York 1985.

Westad, Odd Arne: *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge University Press. Cambridge 2005.

Wilska, Kent; von Bonsdorff, Max; Lahtinen, Matti; Rekola, Juha: *Köyhdytetyt – Ihmiskunnan epävirallinen enemmistö*. KEPA, julkaisusarja 25. Gummerus. Jyväskylä 2004.

Woolcock, Michael; Szreter, Simon; Rao, Vijayendra: *How and Why Does History Matter for Development Policy?* Policy Research Working Paper 5425. World Bank 2010.

Liite 1. Käsitteet⁴¹⁶

ODA (Official Development Assistance)

OECD-maiden kehitysapukomitean DAC:n määritelmä julkiselle kehitysavulle. DAC on tärkein kehitysyhteistyötä määrittelevä taho ja kehittyneiden maiden lupaama 0,7 prosentin osuus BKTL:sta koskee ODA:n täyttämiä kriteereitä.

ODA on:

(i) kehitysmaihin vauraammista maista siirrettäviä varoja, (ii) jotka tulevat julkisista eli virallisista lähteistä, (iii) joiden päätarkoitus on edistää vastaanottajamaan taloudellista kehitystä ja hyvinvointia ja (iv) jotka ovat ehdoiltaan pehmeitä.

Määritelmää eivät täytä siten yksityisien ihmisten ja yritysten kehitysyhteistyö eikä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö siltä osin kuin se on yksityistä. Kehitysluotot täyttävät määritelmän tietyin ehdoin.

Multilateraalinen, monenkeskinen apu: Apu, joka ohjataan monenkeskisten järjestöjen tai rahoituslaitosten kautta. (YK-järjestöt, Maailmanpankki, alueelliset kehityspankit).

Bilateraalinen, kahdenvälinen apu: Yksittäisen valtion antamaa ja pääsääntöisesti yksittäisen valtion vastaanottamaa apua.

Multi-bi -yhteistyö: Kahdenvälisen ja monenvälisen kehitysyhteistyön välimuoto, joka perustuu kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtäviin sopimuksiin tai vastaaviin järjestelyihin. Multi-bi-yhteistyötä on esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen tietyn projektin tai hankkeen rahoittaminen, jolloin näistä tulee rahoittajamaan nimikkohankkeita. Hankkeissa pyritään yleensä kääntymään ensimmäisenä rahoittajamaan puoleen asiantuntija-avussa ja mahdollisissa hankinnoissa.

Maaohjelmointi: Menetelmä, jolla pyrittiin ohjelmamaiksi valittujen maiden kanssa pitkäjänteisempään ja suunnitellumpaan kehitysyhteistyöhön. Maaohjelmointiin kuului vastaanottajamaan päätöksenteon korostaminen ja sen tarkoituksena oli, että vastaanottajamaa pystyy niveltämään saamansa avun omiin kehityssuunnitelmiinsa. Ohjelmamaiden kanssa käytiin säännöllisesti maaohjelmaneuvottelut.

Yhteispohjoismainen kehitysyhteistyö: Suomen, Tanskan, Ruotsin, Norjan ja vuodesta 1973 lähtien Islannin yhdessä toteuttama kehitysyhteistyöhanketoiminta.

⁴¹⁶ Koponen & Seppänen 2007, 338–342. Kehitysyhteistyökomitean mietintö 1978:11, 102–106.

Liite 2. Lyhenteet

BKT	Bruttokansantuote
BKTL	Bruttokansantulo
DAC	Development Assistance Committee (OECD:n kehitysapukomitea)
ECOSOC	Economic and Social Council
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi
FAO	Food and Agriculture Organization
Finnfund	Finnish Fund for Industrial Development Cooperation Ltd. (TEKERA)
FINNIDA	Finnish International Development Agency
FIR	Fondo Internacional para la Reconstrucción (Jälleenrakennuskomitea)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Sandinistinen kansallinen vapautusrintama)
HS	Helsingin Sanomat
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ILO	International Labour Organization
KA	Kansallisarkisto
Kepa	Kehitysyhteistyön palvelukeskus
KU	Kansan Uutiset
KYO	Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto
LDC	Least Developed Country
LIC	Lower Income Country
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
RKP	Ruotsalainen Kansanpuolue
SAK	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SEV	Sovet Ekonomitšeskoi Vzaïmopomoštši (Keskinäisen taloudellisen avun neuvosto)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SKDL	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto
SKL	Suomen Kristillinen Liitto
SKP	Suomen Kommunistinen Puolue
SMP	Suomen Maaseudun Puolue

SYL	Suomen ylioppilaskuntien liitto ry
TALKE	Taloudellisten kehitysmaasuhteiden neuvottelukunta
TEKERA	Teollisen kehitysyhteistyön rahasto
UKTJ	Uusi kansainvälinen talousjärjestys
UM	Ulkoasiainministeriö
UMA	Ulkoasiainministeriön arkisto
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
US	Uusi Suomi
WHO	World Health Organization
YK	Yhdistyneet kansakunnat